

# Merenkululaitoksen kehittämistarpeet ja -vaihtoehdot

Selvitys toiminnoittain keskustelun ja linjausten perustaksi



 Merenkululaitos

Helsinki 2002

08

MKL



8664

## TIIVISTELMÄ

Merenkululaitos on teettänyt laajan selvityksen laitoksen toimintojen, rakenteen ja talouden kehittämisvaihtoehtoista. Selvitys perustuu hallinnon kehittämisen ministerityöryhmän sekä liikenne- ja viestintäministeriön Merenkululaitokselle syksyllä 2001 asettamaan tavoitteeseen valmistella ehdotukset laitoksen kehittämisestä toiminnoittain kevääksi 2002. Merenkululaitos tai liikenne- ja viestintäministeriö eivät ole tässä vaiheessa ottaneet kantaa raportin sisältämiin vaihtoehtoihin. Merenkululaitos muodostaa kantansa ehdotuksiin sen jälkeen, kun raportissa esitetyistä kehittämisvaihtoehtoista on keskusteltu laitoksen keskeisten sidosryhmien ja henkilöstön kanssa.

Selvitys kattaa Merenkululaitoksen keskeiset toiminnot. Raportissa on määriteltä väylänpidon, talvimerenkulun avustamisen eli jäänmurron, monitoimimurtajien kesäkauden kaupallisen toiminnan, merenmittauksen, luotsauksen, liikenteenohjauksen sekä yhteysalusliikenteen keskeiset kehittämistarpeet. Kunkin toiminnon osalta raportissa on esitetty yksi tai useampi kehittämisvaihtoehto ja tarkasteltu näiden vaikutuksia toimintaan.

Selvityksen on koonnut konsulttiyhtiö Eera Finland Oy yhdessä Merenkululaitoksen asiantuntijoiden kanssa. Kehittämistarpeiden taustaksi on haastateltu noin sataa Merenkululaitoksen asiakkaiden, omistajan ja laitoksen johdon edustajaa. Lisäksi on hyödynnetty laitosta ja sen toimintoja koskevat aiemmat selvitykset.

Nyt valmistuneen selvityksen tavoitteena oli saada aikaan kokonaiskäsitys Merenkululaitoksen toimintojen vaihtoehtoisista kehittämisen linjoista ja tavoitteista sekä toiminnan painopisteistä. Raportti kattaa Merenkululaitoksen keskeiset toiminnot ja yhdistää kaikki lukuisat viimeaikaiset toimintaa koskevat selvitykset. Lisäksi ministeriön, asiakkaiden sekä MKL:n johdon ja henkilöstön edustajien haastattelut täydentävät kokonaiskuvaa siitä, miten Merenkululaitoksen nykyiset toimintatavat ja rakenne palvelevat laitoksen päätehtävää - kauppamerenkulun edellytysten ylläpitoa ja kehitystä.

Raportissa ehdotetaan Merenkululaitoksen uudelleenorganisointia nykyistä selkeämmin toimintojen pohjalta. Laitos vastaisi jatkossakin virastona kauppamerenkulun toimintaedellytysten ylläpidosta ja kehittämisestä kuten väylistä, turvalaitteista, talvimerenkulun avustamisesta ja sen palvelutasosta, luotsauksen turvallisuudesta ja normeista, merenmittaustiedoista ja kartoista, liikenteen ohjauksesta sekä meri- ja alusturvallisuudesta.

Raportin keskeiset ehdotukset koskevat Merenkululaitoksen viranomais- ja tilaajaroolin sekä palvelutuotannon selkiyttämistä. Varsinaista palvelutuotantoa, kuten kaupallista toimintaa,

varustamotoimintaa ja liikenteen harjoittamista sekä eri toimintoihin sisältyvää muuta palvelutuotantoa ehdotetaan nykyistä enemmän kilpailutettavaksi ja erilaisin vaihtoehtoin pitemmällä aikavälillä myös ulkoistettavaksi.

Raportti osoittaa selkeitä kehittämistarpeita Merenkululaitokselle annetun päätehtävän hoitamiseksi. Ehdotetut toimenpiteet eivät yleislinjaltaan merkittävästi poikkea muualla valtionhallinnossa toteutetuista. Valtaosin ehdotukset ovat olleet esillä jo aikaisemmissa selvityksissä. Merkittävä ehdotus koskee Merenkululaitoksen viranomais- ja tilaajaroolin selkeyttämistä sekä palvelutuotannon parantamista. Merenkululaitoksen kanta mahdollisten muutosten toteuttamislaajuuteen, sisältöön ja aikatauluun selviää, kun keskeisten sidosryhmien näkemyksiä vaihto-ehdoista ja niiden toteuttamisen edellytyksistä on kuunneltu. Joka tapauksessa on kysymys pitkstä kehittämisprosessista. Kaikki mahdolliset muutokset halutaan toteuttaa hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen.

Merenkululaitoksen kehittämisselvityksessä ehdotetut keskeiset kehittämisvaihtoehdot:

- Merenkululaitoksen organisaatio selkiytetään toimintopohjalle. Tilaajaviranomaisen ja palvelutuotannon roolit eriytetään.
- Merenkululaitos vastaisi edelleen talvimerenkulun avustamisesta valtion omistaessa murtaajat. Ehdotuksia ovat murtaajien operoinnin perustuminen hoitovarustamotoimintaan Ruotsin mallin mukaisesti sekä monitoimimurtaajien kaupallisen toiminnan ulkoistaminen. MKL vuokraisi tältä perustalta käyttöönsä alusten jäänmurtokapasiteettia.
- Merenkululaitoksen viranomaisrooli luotsaustoiminnassa säilytetään. Ensi vaiheessa luotsaustarvetta pyritään vähentämään mm. linjaluotsausta lisäämällä korkea turvallisuustaso säilyttäen. Pitemmän aikavälin tavoitteena on ehdotettu alueellisten luotsausyritysten muodostamista.
- Väyläpidossa MKL:n viranomaisrooli ja vastuu väylien kehittämisestä ja kunnosta säilyy. Palvelutuotannon kilpailuttamista myös väylien hoidossa lisättäisiin. Pitemmällä aikavälillä ehdotetaan tuotannon ulkoistamista.
- Merenmittauksessa tilaajan ja tuottajan roolit selkiytetään ja kilpailuttamista lisättäisiin mahdollisuuksien mukaan. Pitemmällä aikavälillä kenttämittaukset ehdotetaan ulkoistettavaksi.
- Yhteysalusliikenne ehdotetaan siirrettäväksi Tiehallinnolle ja palvelutuotanto Tieliikelaitoksen lauttavarustamolle tai vaihtoehtoisesti vain yhteysalusten operointi siirrettäisiin yhteisyritykselle.
- Liikenteenohjaukselle (VTS) laaditaan valtakunnallisesti yhdenmukainen toimintamalli ja koordinaatio.
- Meri- ja alusturvallisuutta kehitetään nykyisen viranomaisroolin pohjalta.
- Kaikissa Merenkululaitoksen toimintaa koskevissa muutoksissa toimitaan yhteistyössä ja noudatetaan hyvää henkilöstöpolitiikkaa.



**Sisältö:**

1. Selvityksen lähtökohta, tavoitteet ja työskentelyprosessi
2. Väylänpito
3. Luotsaus
4. Talvimerenkulun avustaminen
5. Merenmittaus
6. Yhteysalusliikenne
7. Liikenteenohjaus

LIITE 1      Selvityksen kirjallinen lähdeaineisto  
LIITE 2      Haastatellut sidosryhmien ja MKL:n edustajat

# 1. Selvityksen lähtökohta, tavoitteet ja työskentelyprosessi

Merenkululaitos on Merenkululaitos on teettänyt laajan selvityksen laitoksen toimintojen, rakenteen ja talouden kehittämisvaihtoehdoista. Selvitys perustuu hallinnon kehittämisen ministerityöryhmän sekä liikenne- ja viestintäministeriön Merenkululaitokselle syksyllä 2001 asettamaan tavoitteeseen valmistella ehdotukset laitoksen kehittämisestä toiminnoittain kevääksi 2002. Merenkululaitos tai liikenne- ja viestintäministeriö eivät ole tässä vaiheessa ottaneet kantaa raportin sisältämiin vaihtoehtoihin. Merenkululaitos muodostaa kantansa ehdotuksiin sen jälkeen, kun raportissa esitetyistä kehittämisvaihtoehdoista on keskusteltu laitoksen keskeisten sidosryhmien ja henkilöstön kanssa.

Selvitys kattaa Merenkululaitoksen keskeiset toiminnot. Raportissa on määritelty väylänpidon, talvimerenkulun avustamisen eli jäänmurron, monitoimimurtajien kesäkauden kaupallisen toiminnan, merenmittauksen, liikenteenohjauksen sekä yhteysalusliikenteen keskeiset kehittämistarpeet. Kunkin toiminnon osalta raportissa on esitetty yksi tai useampi kehittämisvaihtoehto ja tarkasteltu näiden vaikutuksia toimintaan.

Selvityksen on koonnut konsulttiyhtiö Eera Finland Oy yhdessä Merenkululaitoksen asiantuntijoiden kanssa. Kehittämistarpeiden taustaksi on haastateltu noin sataa Merenkululaitoksen asiakkaiden, omistajan ja laitoksen johdon edustajaa. Lisäksi on hyödynnetty laitosta ja sen toimintoja koskevat aiemmat selvitykset.

## 1.1. Selvityksen lähtökohta

Merenkululaitoksen (MKL) uudistamista on selvitetty ja pohdittu sekä 90-luvulla että 2000-luvun alussa useissa yhteyksissä ja työryhmissä. Keskeiset tulevat tästä työstä ovat olleet väylämaksun nettobudjetointiin siirtyminen vuonna 1998 ja kesäkuussa 2001 tehty päätös jatkaa laitoksen kehittämistä nykyiseltä pohjalta yhtenäisenä virastona.

MKL toteuttaa samanaikaisesti rinnakkaisia tehtäviä: viranomaistehtäviä, tuotannollisia tehtäviä ja liiketoimintaan liittyviä tehtäviä. Näiden rinnakkaisten tehtävien ohella johtamista vaikeuttaa edelleen keskenään toisistaan vahvasti poikkeavat toiminnot, joista jokainen edellyttää erilaista osaamista ja teknologiaa. Lisää haastetta syntyy myös sitä kautta, että toiminnan rahoitustapa vaihtelee toiminnoittain.

Toiminnan monitahoisuuden ja monipuolisuuden vuoksi onkin tähänastisessa kehitystyössä paikallistettu lukuisia syitä siihen, miksi selkeää, kokonaisvaltaista ja kaikkien keskeisten sidosryhmien

hyväksymää näkemystä laitoksen tulevaisuuden suuntaviivoista ja tekemisen painopisteistä ei ole saatu syntymään.

Koko laitoksen kehittämistyöhön lähdettiin etsimään nyt uutta, tuoretta lähestymistapaa. Tavoitteena on tarkastella laitosta ja sen eri toimintoja ennen muuta toiminnan ja talouden pitkäjänteisen strategisen kehittämisen lähtökohdista – miten laitoksen toimintaa ja eri tekemisiä on kehitettävä muuttuvan ympäristön ja odotusten valossa?

Samalla on löydettävä kestävät ratkaisut ensin akuutteihin ja sitten koko toiminnan rakennetta pidemmällä aikajänteellä koskeviin kysymyksiin – miten varmistaa ehdoton taloudellinen läpinäkyvyys kaikissa toiminnoissa ja kaikissa eri tehtävissä?

LVM ja MKL päättivät, asian oltua Hallinnon kehittämisen ministerityöryhmän käsiteltävänä, käynnistää 21.9.2001 sisäisen selvitystyön, jonka ensimmäisen vaiheen tulemat on kuvattu tässä raportissa.

## 1.2. Selvitystyön tavoitteet

Selvitystyölle asetettiin seuraavat tavoitteet:

1. Analysoida toiminnoittain nykytoiminnan ongelmat ja paikallistaa keskeiset kehittämisalueet lyhyellä ja pitkällä aikavälillä – toiminta, talous ja rakenne.
2. Laatia yhtenäinen yhteenveto kunkin toiminnon kehittämisen painopistealueista ja kehitystoimenpiteiden vaikutuksesta yhteiskuntaan, asiakkaisiin ja henkilöstöön.
3. Luoda perusteet koko MKL:n toiminnan kehittämissuuntien ja -tarpeiden määrittelylle ja kirkastamiselle.
4. Muodostaa pohja kehittämistyön konkreettiselle tavoiteasettelulle kevään 2002 aikana – selvitystyön toinen vaihe.

### 1.2.1. Selvitystyön avainkysymykset

Selvitystyöryhmä haki tavoitteiden saavuttamiseksi vastauksia seuraaviin, mielestään keskeisiin kysymyksiin:

1. **Miten eri toimintojen palvelut ja toimintatavat koetaan tänään ja mitä niiltä odotetaan tulevaisuudessa?**
  - LVM:n näkökulmasta?
  - Johdon näkökulmasta?
  - Eri henkilöstöryhmien näkökulmasta?



- Eri asiakasryhmien näkökulmasta?
- Mahdollisten erityisryhmien näkökulmasta?

## **2. Mikä on MKL:n eri toimintojen merkitys tänään ja huomenna?**

- Elinkeinoelämän tarpeiden näkökulmasta?
- Ammattimerenkulun tarpeiden pohjalta?
- Suuren yleisön veneilypalvelujen näkökulmasta?
- Nykyisen kustannuskertymän kannalta?

## **3. Mitkä ovat kunkin toiminnon tärkeimmät aikaansaannokset tänään ja huomenna – toiminnon vaikuttavuus?**

- Viranomaistoiminnan näkökulmasta?
- Oman ja ostetun tuotannon näkökulmasta?
- Liiketoiminnan näkökulmasta?

## **4. Miten eri toimintojen liikeideat, toimintatavat, rakenteet ja rahoitus palvelevat MKL:n tehtävää ja tulevaisuuden tarpeita?**

- Omistajan näkökulmasta?
- Johdon näkökulmasta?
- Asiakkaiden näkökulmasta?

## **5. Miten eri toiminnoissa varmistetaan onnistuminen koko MKL:n tulevaisuuden ratkaisevissa kriittisimmissä kysymyksissä?**

- Palveluprosessien asiakaskeskeisyys?
- Tehokkuuden jatkuva kehittyminen?
- Palvelujen kustannusten läpinäkyvyys?

# **1.3. Työskentelyprosessi**

## **1.3.1. Työn ohjaus ja organisointi**

### **1.3.1.1. Ohjausryhmä**

- Vastasi koko työn johtamisesta, ohjauksesta ja valvonnasta.
- Jäsenet: LVM:n edustus, johtokunnan puheenjohtaja, MKL:n pääjohtaja + henkilöstön edustaja ja selvitystyötä suorittavan konsulttiyrityksen edustaja.
- Valmistelijoina toimivat pääsääntöisesti projektivastuulliset vetäjät MKL:sta ja selvitystyötä suorittavan konsulttiyrityksen edustaja sekä mahdolliset muut ohjausryhmän erikseen nimeämät henkilöt.

### **1.3.1.2. Projektin toteutus**

- Toiminnon vastuuhenkilö MKL:sta ja selvitystyötä suorittavan konsulttiyrityksen edustaja vastasivat toiminnoittain projektijohdon alaisuudessa projektin käytännön toteutuksesta ja koordinoinnista.



- Projektin toteutuksen johtamisesta vastasi MKL:n ja selvitystyötä suorittavan konsulttiyrityksen edustajan muodostama johtoryhmä.

### 1.3.1.3. Projektin viestintä

MKL:n oma tiedottaja ja YT-toiminto pitivät keskeiset sidosryhmät, kuten johtokunta ja henkilöstö, koko ajan selvillä projektin tavoitteista, suunnittelusta ja etenemisestä.

### 1.3.2. Toteutuksen periaatteet

#### 1. Selvitys keskittyy MKL:n keskeisimpiin toimintoihin.

Toimintojen volyymin ja merkityksen perusteella selvitys kohdistettiin seuraaviin toimintoihin:

1. Väylänpito
2. Luotsaus
3. Talvimerenkulun avustaminen
4. Merenmittaus
5. Yhteysalusliikenne
6. Liikenteenohjaus

Lisäksi Talvimerenkulun avustaminen -toiminnon selvityksen yhteydessä laadittiin erillinen analyysi ja suositus Monitoimimurtaja-toiminnan organisoimiseksi tulevaisuudessa.

#### 2. Selvityksessä hyödynnettiin täysimääräisesti aiemmin tehty kehitystyö.

MKL:ssa on tehty viime vuosien aikana paljon erilaista analyysi- ja kehitystyötä eri toiminnoissa. Tämä jo aikaisemmin tehty työ muodosti selvityksen perustan ja lähtökohdan.

### 1.3.3. Selvityksen eteneminen

Jokaisen valitun toiminnon kanssa edettiin seuraavasti:

#### 1. Toiminnon nykytilanteen ja tulevaisuuden odotusten selvitystyö

- Määriteltiin valittujen toimintojen keskeisimmät sidosryhmät.
- Haastateltiin kattava otos sidosryhmien edustajia.

#### 2. Haastattelujen dokumentointi

- Haastattelujen tulevat dokumentoitiin kuvaamaan toiminnon nykytilaa ja tavoitteita eri sidosryhmien silmin nähtynä.

#### 3. Toiminnon kehittämistyöseminaari

- Toiminnon työseminaarissa analysoitiin haastatteluraportin pohjalta toiminnon nykytila ja määriteltiin toiminnolle strategiset tavoitteet ja kehittämisalueet.

#### **4. Tulosten analysointi**

- Kunkin toiminnon työn tulokset raportoitiin ohjausryhmälle, joka analyysin jälkeen on kiteyttänyt MKL:n kehitystyön lähtökohdiksi raportissa olevat, toimintokohtaiset tulemat.
- Viiden toiminnon osalta hyväksyttiin työseminareissa syntyneet viitekehykset tavoitteeksi tulevalle toiminnalle.  
Yhteysalusliikenteen osalta ohjausryhmä teki oman esityksensä.

## 2. Väylänpito

### 2.1. Väylänpidon menot ja tunnusluvut vuonna 2000

Toimintamenot (milj. mk)	158
Kustannukset (milj. mk) (sis. poistot ja korot)	287
Henkilötyövuodet	506
Väylänhoitoalueet	30
Aluskalusto	
- väylä-/öljyntorjunta-aluksia	12
- väylänhoitoveneet	30
Turvalaitteita	30 130
joista MKL:n ylläpitämiä	87 %
Väyläkilometrit	16 287
Sulkukanavia (kpl)	37
joista automatisoituja	65 %
sulutuksia (pl. Saimaan kanava)	50 064
palvelusulutuksia	63 %
Osuus MKL:n toimintamenoista	22 %
Osuus MKL:n kustannuksista	28 %

### 2.2. Näkemys toiminnon nykytilasta

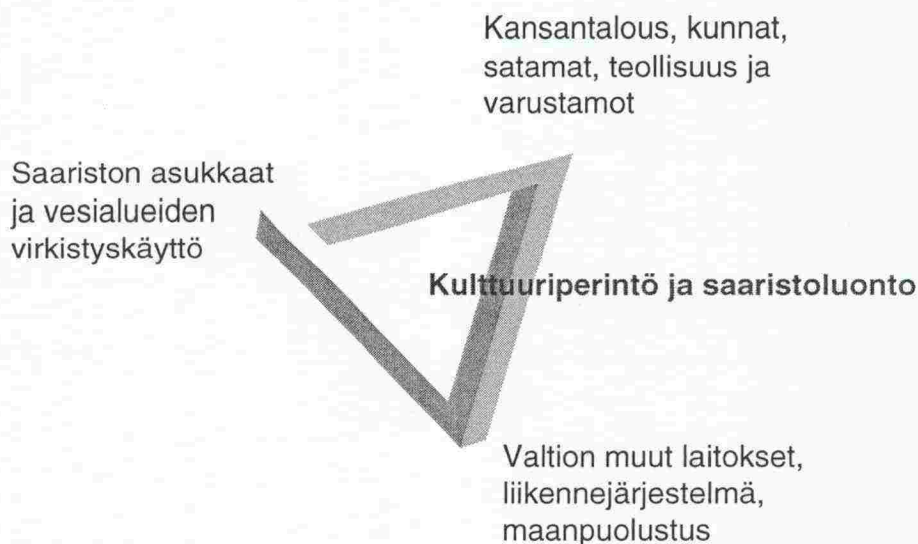
Tämä väylänpito-toiminnon nykytilakuvaus pohjautuu MKL:ssa tehtyjen kehityssuunnitelmien ja keskeisten sidosryhmien edustajien haastattelujen tulemiin. Siihen on koottu haastatteluissa käyty keskustelut, joissa on haluttu kuulla, miltä toiminto tänään näyttää ja mitä siltä odotetaan, jotta toiminnan kehittämiseksi on saatu oikeat lähtökohdat.

#### 2.2.1. Miten väylänpito koetaan tänään ja mitä siltä odotetaan tulevaisuudessa?

- Väylät ovat osa yhteiskunnan ylläpitämää infrastruktuuria. Se kytkeytyy läheisesti valtakunnalliseen liikennejärjestelmään. Väylänpito käsittää sekä väylien kehittämisen että niiden ylläpidon. Logistiikan rinnalla turvallisuudella on väylänpidossa keskeinen merkitys. Myös ympäristönäkökohtien merkitys kasvaa.
- Lähtökohtina ovat pyrkimys kauppamerenkulun palvelemiseen kansantalouden tarpeiden mukaisesti sekä sen ohessa saariston asukkaiden ja veneilijöiden palvelu.
- Palvelua tuotetaan kaikilla merialueilla, Ahvenanmaata osin lukuun ottamatta, sekä suurilla sisävesireiteillä. Kauppalaivoille väylien käyttö on maksullista. Maksun suuruudessa ei huomioida matkan pituutta tai jäätilannetta.

- Väylänpidolla on huomattavia aluepoliittisia vaikutuksia. Väylähankkeita ajetaan maakunnissa myös tällä perusteella, jolloin MKL:n rooliksi muodostuu objektiivisen taloudellisen analyysin tekeminen.
- MKL:lla on juridinen vastuu väylien turvallisuudesta sekä merkitsemisestä vesialueilla ja kartoissa. Vastuu ulottuu väylän alusta satama-alueen rajalle.
- Väylänpito ja verkoston kehittäminen tapahtuu yhteistyössä mm. satamien, tielaitoksen, teollisuuden, luotsien ja kauppalaivaston sekä merivoimien ja kansainvälisten normittajien kanssa.
- Väylänpidon katsotaan periaatteessa olevan tyypillistä viranomaistoimintaa, mutta käsitykset siitä, mihin raja vedetään, vaihtelevat suuresti.
- Väylien uus-, laajennus-, ja korvausinvestointien toteuttaminen hankitaan nykyisin kokonaan yrityksiltä. Väylien suunnittelusta noin puolet tehdään MKL:n omana työnä. Väylien hoito toteutetaan lähes kokonaan MKL:n omana työnä.

#### 2.2.2. Väylänpito kytkeytyy kolmen ryhmän joskus ristiriitaisiin intresseihin





### 2.2.3. Mikä on väylänpidon merkitys tänään ja huomenna?

- Tehokas ja keskeytyksetön kauppamerenkulku on kansantalouden elinehto. Tätä etujärjestöt ovat käyttäneet tehokkaana vipunaan, jolloin myös väylänpidon kustannukset ovat nousseet kriittiselle tasolle.
- Tehtävää hoidetaan kahdella tasolla:
  1. Ylläpitämällä olemassa olevaa väyläverkostoa. Tämä on toiminnan selvä painopiste.
  2. Kehittämällä väylästöä suunnittelemalla ja toteuttamalla uusia tai syventämällä ja parantamalla olemassa olevia väyliä lähinnä kauppamerenkulun ja kuntien tahoilta tulevien aloitteiden perusteella.
- MKL:n organisaatiossa väylänpidon työnjako on toistuvasti esiin nouseva, mutta vielä ratkaisematon keskushallinnon ja merenkulkupiirien välinen järjestelykysymys. Päättämättömyys turhauttaa organisaatiota.
- Myös väylänhoidossa nähdään mahdollisuuksia ulkoistamiseen väylänpidon suunnittelun osittaisen ulkoistamisen lisäksi. Kaksi väyläkohtaista pilottia on päätetty toteuttaa.
- Turvalaite- ja navigointiteknologian kehittyminen on tehnyt osasta perinteisiä merimerkkejä navigoinnin kannalta vähemmän tarpeellisia. Toisaalta niiden ikääntyminen lisää ylläpito- ja peruskorjauskuluja, minkä takia niistä luopumista joudutaan harkitsemaan (esim. osa vanhoista majakoista).
- Väyläverkosto avaa saariston yleiseen käyttöön. Tässä intressit menevät väliin ristiin puolustuslaitoksen ja ympäristösuojelun kanssa.

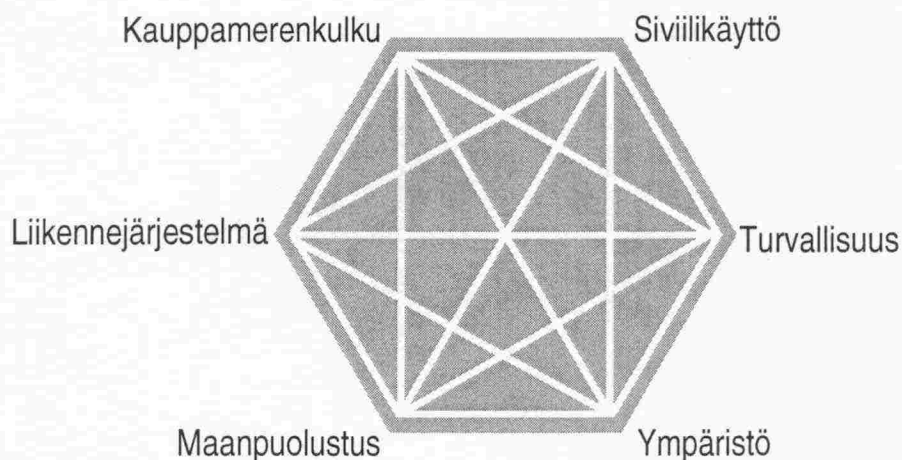
### 2.2.4. Tehokkaan väylänpidon tiellä on joukko esteitä, jotka pitäisi ohittaa

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Miten väylänpidon tehtävät jaetaan piirien ja keskushallinnon kesken?</li> <li>2. Hoidetaanko oikeita tehtäviä ja tehdäänkö se kustannustehokkaasti?</li> <li>3. Mitä vielä voitaisiin tehdä järjestösuhteiden parantamiseksi?</li> </ol> |
|---|

### 2.2.5. Mikä on väylänpidon vaikuttavuus tänään ja huomenna?

- Keskeytyksetön kauppamerenkulku on kansantalouden ja ulkomaankaupan elinehto, jolle väylänpito luo logistiset perusedellytykset. Nykyiset kulkusyvytykset ovat vähimmäisvaatimus tulevaisuudessa.
- Meritie on osa Suomen liikennejärjestelmää. Liikenneverkoston ja väylästäön läpäisykyky ja hintataso sekä merenkulun palvelujen sujuvuus ovat merkittäviä kilpailukytekijöitä.
- Väyläverkostolla on huomattavia aluepoliittisia vaikutuksia mm. Pohjois-Suomen ja sisämaan teollisuuden logistisena henkireikänä.
- Väylästäön laatu ja turvallisuus kestävät kriittisen tarkastelun kv-tasolla.
- Asuttu saaristo on arvo, jota väyläverkosto tukee. Saaristolaisten tarjoamat palvelut ovat tärkeitä merialueen virkistyskäytölle sekä mukavuuden että turvallisuuden kannalta.
- Väylänpito palvelee lisääntyvää merialueen sesonkiluonteista virkistyskäyttöä, joka on merkittävä ja kasvava saaristolaisten tulonlähde.
- Meriliikenne ja virkistyskäyttö rasittavat saariston kulttuurimaisemaa ja huonosti kulutusta kestävä luontoa. Väyläverkosto kohdentaa tätä räsitusta paikallisesti.
- Väylänpidon ympäristövaikutukset ovat suhteellisen pienet. Vakavat riskit liittyvät öljyvahinkoihin, joiden torjuntaan on varauduttu yhdessä SYKE:n ja muiden viranomaisten kanssa. Toisaalta tehokas väylänpito parantaa vesiliikenteen turvallisuutta ja sitä kautta pienentää ympäristöriskejä.

### 2.2.6. Vaikuttavuudessa on kysymys useiden tahojen verkottamisesta





### 2.2.7. Miten väylänpidon liikeidea, toiminta, rakenne ja rahoitus palvelevat MKL:n tehtävää?

- Väylänpito on volyymiltään MKL:n merkittävin toiminto. 95 prosentin tasolla oleva kustannusvastaavuus on laitoksen parasta luokkaa. Tämä koskee kauppalaivaston käyttämiä syväväyliä. Maksajana on kauppamerenkulku. Matalaväylät ja sisävesien väyläverkosto ovat tällä laskutavalla raskaasti alikatteisia.
- Varustamot ja teollisuus protestoivat väylämaksujen tasoa ja väyläverkon maksumiehen rooliaan. Ne puoltavat toimintojen ulkoistamista ja säästöjen siirtämistä väylämaksuihin. Kunnat olisivat kiinnostuneita syväväylien tuotoista, mutta säikähtävät muun väyläverkon kustannuksia.
- Väylänpidon osaamista on sekä keskushallinnossa että piireissä. Työnjako on epäselvä. Resursseja kasautuu odottamaan ehkä tulevaa käyttöä. Piirit ja keskushallinto kilpailevat tehtävistä keskenään.
- Keskinäisen kilpailun ohella käydään keskustelua siitä, mitkä väylänpidon tehtävät voitaisiin ulkoistaa. Väylän hoidossa ei ole vielä toimivia markkinoita: yksityisellä sektorilla ole tarvittavaa kalustoa. Päättämättömyys rassaa motivaatiota.
- Palveluoperaattorin tehtävän ei yleisesti ottaen katsota kuuluvan viranomaiselle, vaan sille esitetään mieluummin palvelujen tilaajan roolia. MKL:n organisaatiota asia ei häiritse: "MKL hoitaa sille annettuja tehtäviä ja entä sitten, jos toiminta on osin operatiivista palvelujen tuottamista?"
- Käydyissä haastatteluissa väylät, satamalaitos ja luotsaus nähdään myös yhtenä kokonaisuutena, jossa MKL:lla ei olisi minkäänlaista palvelutuotantoroolia.

### 2.2.8. MKL, väylänpito ja liiketoiminta

- **Mitkä väylänpidon tehtävät ovat virastolle kuuluvaa viranomaistoimintaa, jota ei voida ulkoistaa?**
- **Kuuluuko viranomaisen miettiä liikeideoita, sen enempää hyviä kuin huonoja?**

### 2.2.9. Miten väylänpito tukee onnistumista MKL:n kriittisissä kysymyksissä?

- Väylämaksuilla on MKL:n talouden kannalta keskeinen merkitys: 60 prosenttia tuotoista. Väylämaksu rinnastetaan herkästi veronkantoon.
- Väylästön turvalaitteista voitaisiin poistaa huomattava osa ajastaan jälkeen jääneinä, mikä vähentäisi vastaavasti toiminta- ja pääomamenoja.
- Väylänpidon nykyistä suuremmalla toiminnan ulkoistamisella uskotaan saavutettavan merkittäviä säästöjä.
- Soveltuvien tehtävien ulkoistamisen uskotaan vaikuttavan myös jäljelle jäävän ydintoiminnan tehokkuuteen ja toimeliaisuuteen.
- Säästöillä voitaisiin esim. parantaa meritien käyttäjien kilpailukykyä ja turvallisuutta sekä Suomen kilpailuasemaa idäntien transito-liikenteessä. Varustamot vaativat koväänisesti mitä tahansa suoraa tai välillistä tukea turvatakseen kotimaisen kauppalaivaston olemassaolon.
- MKL on LVM:n viimeinen hybridivirasto, jolla on taipumus pitäytyä annettuun tehtävään, reviiriinsä ja tehtyihin päätöksiin. Se ei ole aloitteellinen omassa asiassaan.
- Väylänpito ei ehkä ole kiireisimmin ulkoistettavien toimintojen joukossa, mutta myös näissä tehtävissä viranomaisen edellytetään keskittyvän ydintehtäväänsä.

### 2.2.10. Väylänpidolla voi olla joko aktiivisen vaikuttajan tai toteuttajan rooli

- **Otammeko aloitteen merenkulku- ja liikennepoliittisena vaikuttajana vai pitäydymmekö toteuttajan rooliin?**
- **Miten voimme omin toimenpitein vaikuttaa kauppamerenkulun toimintaedellytyksiin?**
- **Mitkä väylänpidon tehtävät voidaan ulkoistaa?**

### 2.2.11. MKL elää haastavaa johtamisen aikakautta

- MKL:n johtamiseen liittyvät haasteet ovat vanhempaa perua kuin uutisaiheet.
- Johtamis- ja kulttuurikriisi on niin ilmeinen, että siitä kuulee detaljoituja kuvauksia niin talon sisältä kuin ulkopuolisiltakin tahoilta. Paine MKL:n uudistamiseen on kova.
- MKL on viisi rinnakkaista, vähän erilaista ja toisistaan erilleen ohjautuvaa laitosta, joissa on päällekkäisyyksiä ja erilaisia tulkintoja samoista asioista, joista aiheutuu kuluja ja laatupoikkeamia. Piirin rajan näkee merellä ja karttalehdillä sekä toimintatavoissa.



- Keskushallinnon ja piirien tulkinnat vastuun rajoista, päätösvallasta ja niiden edellyttämän asiantuntemuksen kotipaikasta menevät ristiin ennen muuta väylänpidossa, jonka kustannustehokkuus kärsii. Käden vääntö näillä rajoilla vaikuttaa hälyttävän yleiseltä.
- Innovatiivisuus, varsinkin hallinnon ja toimintatapojen osalta, on organisaatiossa paikoitellen lamaantunut. Laitos ja sen johto voisi olla ulospäin vielä aktiivisempi ja kannustaa henkilöstöään kyseenalaistamaan entistä sekä haastaa kaikki rakentamaan uutta kulttuuria.
- Uutta teknologiaa omaksutaan jopa itsetarkoituksellisesti, mutta kustannusvaikutus saattaa jäädä toteutumatta, koska se ei ole ihmisten prioriteeteissa erityisen korkealla.

## 2.3. Väylänpidon työseminaari

Väylänpidon kehittämiseksi pidetty MKL:n avainhenkilöiden työseminaari analysoi edellä kuvatun haastattelujen tulemat ja kiteytti sen pohjalta toiminnon haasteet, analysoi kehittämisen vaihtoehdot ja laati esityksen väylänpidon toimintamalliksi.

### 2.3.1. Väylänpidon haasteet

- Väylänpidon täsmällinen hahmottaminen on vaikeaa MKL:ssa ja päättäjien taholla. "Väylä on siellä, missä laivat kulkevat ja mitä pitämistä siinä on?"
  - Haaste: Toiminnon olemassaolon oikeutuksen kommunikointi
    - mikä on Väylänpidon tehtävä?
- Väylämaksut koetaan veroluonteisena talouselämän rasitteena. Käsitteet menevät sekaisin, kun epäillään, että väylämaksuilla ylläpidetään koko väyläverkostoa.
  - Haaste: Tuottojen käytön ja kustannusten jakamisen pelisääntöjen kommunikointi.
- **Keskipakoinen organisaatio** tuottaa epätasaista laatua, kustannuksia ja kitkaa. Asia pelkistyy Navin hallinnan monipuolisina ongelmina.
  - Haaste: Työnjaon toimeenpaneminen sekä menetelmien ja tulkintojen yhdenmukaistaminen läpi organisaation.
- **Kustannustehokkuuden** merkitys korostuu Suomen olosuhteissa, joissa lasti on saatava ehjänä perille läpi poikkeuksellisen pitkien, ahtaiden ja mutkaisten väylien.
  - Haasteet: MKL:n tapa toimia ja sitä tukeva organisaatorakenne; viranomaistehtävien ja palvelutuotannon rajankäynti sekä johtopäätökset.

## 2.3.2. Väylänpidon kehittämisen vaihtoehdot

### 1. Nykytoiminnan hienosäätö

Mihin saatu palaute ja muut tiedossa olevat tosiasiat vähintään velvoittavat meidät ryhtymään? Miten parannamme kustannustehokkuutta ja samalla säilytämme asiakkaan saaman palvelun tason?

*Tehtävän ja pelisääntöjen viestiminen on välttämätön, mutta ei riittävä vaihtoehto, koska näillä keinoilla ei vastata toiminnon suuriin haasteisiin.*

### 2. Väylänpidon tehostaminen kilpailuttamisen ja ulkoistamisen keinoin

Miten määrittelemme viranomaistoimintaan ja palvelutuotantoon kuuluvat tehtävät? Miten saamme toimintaamme yrittäjämäistä tehokkuutta?

*Tällä alueella on kysymys MKL:n toimintavasta poikki organisaation ja sitä tukevasta organisaatorakenteesta. Tätä varten väylänpidon on itse vedettävä raja viranomais- ja palvelutehtävien välille ja esitettävä malli palvelujen ulkoistamiseksi.*

### 3. Aktiivisen merenkulku- ja liikennepoliittisen vaikuttajan roolin omaksuminen

Miten voimme omin toimenpitein vaikuttaa kauppamerenkulun toimintaedellytyksiin? Mitä kumppaneita tarvitsemme? Minkälaista johtamista ja kulttuuria uusi rooli edellyttää MKL:lta?

*Tälle tasolle tarvittava uskottavuus on ensin ansaittava tasoilla 1. ja 2.*

## 2.3.3. Tapa toimia poikki organisaation ja sitä tukeva organisaatorakenne

**Esitys: Väylätoiminnon kehittäminen edellyttää ensi vaiheessa sen uudelleen organisointia MKL:n läpi meneväksi prosessiksi.**

- Väyläverkosto kulkee yli merenkulkupiirien ja valtakuntien rajojen ja sen ylläpito toteutuu useiden toimijoiden yhteistyönä.
- Tehtävässä onnistuminen edellyttää yhteistä käsitystä tavoitteesta, tulkinnoista, menetelmistä ja ylipäättään toimivaa yhteistyötä.
- MKL:n tapa toimia ja sitä tukeva toiminnan organisointi nousee jo tällä perusteella ykkösprioriteetiksi. Toinen syy asian priorisointiin on sen kytkeytyminen muihin haasteisiin.



- Ulkoistamisesta ja kilpailuttamisesta saatavat hyödyt edellyttävät ensin rajanvetoa virkatyön ja palvelun välille.
- Tilaajaviranomaisen tehtävänä on vastata väyläverkostosta sekä sen kehittämisestä, kunnosta ja liikennöitävyydestä, tehdä väyliin ja turvalaitteisiin liittyvät viranomaispäätökset sekä hankkia väylien tekniseen suunnitteluun, rakentamiseen, ylläpitoon ja hoitoon liittyvät tuotteet ja palvelut niiden tuottajilta.
- Tilaajan ydinosaamista on väylien liikennöitävyyden, kehittämisen ja kunnan hallinta yhteiskunnan ja asiakkaiden tarpeiden pohjalta sekä palveluiden hankkimisen osaaminen. Käyttöön otettu väyläluokitus ja tulevat kuntokriteerit edistävät tämän roolin syntymistä.
- Viranomaistyötä on siis mm. verkoston kehittäminen, rekisterien ylläpito, normien määrittely, suoritteiden tilaaminen ja valvonta. Väylästäön kehittämiseen liittyvät maastotyöt ja verkoston toteuttamiseen ja hoitoon kuuluvat tehtävät voidaan eriyttää ja ulkoistaa.
- Ulkoistamisen palvelutason varmistamiseksi tarvitaan laatukriteerit, jotka syntyvät toimintatavan määrittelyn ohessa.

#### **2.3.4. Palvelutuotanto on eriytettävä viranomais- ja tilaajatehtävistä**

- Viranomaisen/tilaajan ja palvelun tuottajan tehtävät eriytetään selkeästi.
- Palvelun tuottajan tehtävien eriyttämiselle on kolme vaihtoehtoa, jotka voivat myös olla perättäiset:
  1. Palvelun tuottamisen läpinäkyvä eriyttäminen MKL:n sisällä ja oman tuotannon kilpailukyvyyn parantaminen sekä kilpailun lisääminen väylänhoidossa ja suunnittelussa.
  2. Palvelun tuottamisen liikelaitostaminen perustettavaan tai johonkin jo olemassa olevaan liikelaitokseen.
  3. Palvelun tuottamisen yhtiöittäminen.
- Väylänpidon osalta on eriyttämisen tavasta laadittava erillinen etenemissuunnitelma.

### 2.3.5. Suosittamamme väylänpidon toimintamalli tähtää palvelutuotannon asteittaiseen ulkoistamiseen väylänpidosta vastaavana tilaajaviranomaisena jatkavasta MKL:sta

**Tehtävä:** Kansainvälisesti kilpailukykyisen väylästäön varmistaminen merenkulun tarpeisiin

#### **MKL:n tehtävät viranomaisena ja tilaajana**

- Normitus; väylien laatujärjestelmä
- Tarveselvitykseen perustuva valtakunnan väyläverkoston suunnittelu
- Suoritteiden kilpailuttaminen ja tilaaminen
- Töiden ja väylien kunnon valvonta
- Väylätietojen rekisteröinti

#### **Ulkoistettava palvelutuotanto**

- Väylänsuunnittelu; toimeksiannosta
- Maastotutkimukset; toimeksiannosta
- Rakentaminen; urakointi
- Turvalaitteiden ylläpito ja huolto; sopimukset tuottajien kanssa palveluittain ja alueittain

**Vaikutukset:**

#### **Yhteiskunta ja asiakkaat**

- Kustannustehokkuuden paranemista vastaava väylästäön parantuva laatu, liikennejärjestelmän tehokkuus ja kv-kilpailukyky
- Kriisivalmius säilyy Suomessa
- Monopoli poistuu ja uusia työpaikkoja syntyy yksityiselle sektorille

#### **Henkilöstö**

- Väylänpitohenkilöstön roolit ja tehtävät selkeytyvät
- Osa keskittyy viranomais- ja tilaajatehtäviin, osa toimii palvelutuotannossa
- Osaamisen taso kaikilla tekemisen alueilla kehittyy jatkuvasti

#### **Talous**

- Kalusto keskitetään palvelutuotantoon
- Aluekohtaisen kilpailuttamisen tuloksena säästöt toimintamenoissa n. 3,5 milj. euroa; käytetään väylämaksujen alennuksiin, väylien laadun parantamiseen tai tulokseen



### 3. Luotsaus

#### 3.1. Toiminnon menot ja tunnusluvut vuonna 2000

Toimintamenot (milj. mk)	167
Kustannukset (milj. mk) (sis. poistot ja korot)	196
Tuotot (milj. mk)	192
Kustannusvastaavuus	98 %
Henkilötyövuodet	416
– luotseja	230
– kutterin hoitajia	139
– muu henkilöstö	47
Luotsiasemia (kpl)	16
Muu kalusto	
– kutterit	41
Luotsaukset	32 976
Luotsatut mailit	701 778
Luotsausta/luotsi	143
Luotsattua mailia/luotsi	3 047
Osuus MKL:n toimintamenoista	23 %
Osuus MKL:n kustannuksista	19 %

#### 3.2. Näkemys toiminnon nykytilasta

Luotsauksen nykytilakuvaus pohjautuu MKL:ssa tehtyjen kehityssuunnitelmien ja keskeisten sidosryhmien edustajien haastattelujen tulemiin. Siihen on koottu haastatteluissa käyty keskustelut, joissa on haluttu kuulla, miltä toiminto tänään näyttää ja mitä siltä odotetaan, jotta toiminnan kehittämiseksi on saatu oikeat lähtökohdat.

##### 3.2.1. MKL:n luotsauksen toimintamallit ovat ajan saatossa syntyneitä – nyt ne kyseenalaistetaan

- Luotsauksen tehtävänä on alusten, merihenkilöstön ja lastin turvallisuudesta huolehtiminen sekä meriliikenteen ympäristöriskien minimointi. Luotsaus koetaan keskeisenä toimintona, jonka tarve ei tule koskaan kokonaan poistumaan Suomen vaikeilla vesillä.
- Luotsi toimii aluksen päällikön neuvonantajana sekä vesialueen ja merenkulun asiantuntijana. Vastuu on aina aluksen päälliköllä.
- Aluepolitiikka näkyy Järvi-Suomen luotsausmaksujen alentamisessa. Rannikolla noudatetaan yhtenäistä taksaa.

- Merenkululaitoksen rooli jakautuu toisaalta viranomaistehtäviin, toisaalta luotsauspalveluiden tuottamiseen:
  - MKL kehittää ja tulkitsee luotsauslainsäädäntöä, myöntää luotsien ohjauskirjat, myöntää linjaluotsin kirjoja ja päättää luotsausmaksujen vapautuksista sekä valvoo luotsaustoimintaa (viranomaistehtäviä).
  - MKL huolehtii käytännössä luotsauksen järjestämisestä (palvelun tuottajan tehtävä).

**Luotsauksen uudistaminen pysähtyy kysymykseen työpaikkojen säilyttämisestä. Palvelun käyttäjien kritiikki kohdistuu terävänä MKL:n veloitus- ja linjaluotsauspolitiikkaan.**

### 3.2.2. Luotsauksen kustannukset katetaan kauppalaivoilta perittävillä luotsausmaksuilla

- Luotsausmäärät ovat kääntyneet hienoiseen laskuun. Luotsaus-toiminnan kustannusvastaavuus vuonna 1990 oli 25 %. Vuoden 2002 talousarviossa tavoite on 100 %:
  - Luotsauksen tulot 171 Mmk (2002)
  - Luotsauksen menot 182 Mmk (2002),  
kustannusvastaavuusennuste 85 %.
- Kustannusvastaavuus vaihtelee neljän merenkulkupiirin osalta liikennemäärien ja luotsausmatkojen takia huomattavasti (40–150 %). Saimaalla luotsausmaksu on alle puolet rannikolla perittävästä.
- Kustannusvastaavuutta on haettu kahdella tavalla:
  - Luotsaustaksoja on korotettu vuosittain radikaalisti vuoteen 1999 asti.
  - Luotsaustoimintaa on rationalisoitu vuodesta 1990 (kustannukset 190 Mmk).

**Tie kustannusten alentamiseksi nykyisen toimintamallin tehostamisella on kuljettu lähes loppuun. Lisäsäästöjen vaikutus on marginaalinen.**

### 3.2.3. Muissa Pohjoismaissa luotsivapauspolitiikka on Suomea väljempää – turvallisuustaso on silti korkea

- Pohjoismaisessa vertailututkimuksessa tehtiin lukuisia kehittämissuosituksia kustannustehokkuuden parantamiseksi.
- Luotsien ja kutterinhoitajien ajankäyttö on keskeisin kustannusrakenteeseen vaikuttava tekijä.
- Operatiivista toimintaa on esityksen perusteella tehostettu mm. luotsiasemien yhdistämisellä, luotsausalueiden laajentamisella,



henkilöstön määrän supistuksilla ja päivystyksen siirtämisellä VTS-keskuksille.

- Luotsiveneiden osalta Suomessa oli eniten tehostamisen varaa. Ruotsissa kutterikaluston käytön tehokkuutta on nostettu yhdistämällä luotsauksen, väylänpidon ja pelastustoimen tehtäviä.
- Linjaluotsauksen lukumäärissä on suuria eroja. Suomen luotsausvapautuksen kriteerit ovat Pohjoismaiden tiukimmat.

**Kustannusvastaavuuden tavoittelussa luotsausvolyymin aktiivinen pienentäminen ja luotsien työaikajärjestelyt ovat vielä käyttämättömiä keinoja.**

#### **3.2.4. Luotsauksen toimintaympäristö muuttuu, nyt haetaan kilpailukykyä edistäviä, uusia toimintatapoja**

- Liikenteenohjauksen tekniikka ja tietoliikenneverkot kehittyvät nopeasti. Niiden palvelukapasiteettia on kyettävä hyödyntämään.
- Tekniikka ja tehokkuus laivoilla parantuvat. Alusten kulku- ja kiertonopeudet kasvavat. Alusten oma kyky navigoida paranee jatkuvasti.
- Pyrkimys ympäristö- ja turvallisuusriskien minimointiin korostuu.
- Liikennemäärät kasvavat. Merikuljetusten globaali kilpailu kovenee ja logistiikkaketjuja trimmataan huipputehokkaiksi. Luotsauksen joustavuuden merkitys kasvaa samalla, kun satamien aukioloajat pidentyvät.
- EU:n vaikutus lisääntyy. Valmisteilla oleva EU:n satamadirektiivi suosii kilpailun lisäämistä myös luotsauksen palvelutuotannossa.

**MKL:lta odotetaan aktiivista uudistajan roolia. Turvallisuusnäkökulmista on nyt tehty tanakka selkänöja luotsien työpaikkojen säilyttämiselle.**



### 3.2.5. Asiakkaiden motiivit luotsauksen käyttöön vaihtelevat, samoin tarve ja halukkuus maksaa tästä palvelusta

#### Säännölliset öljy- ja kemikaalikuljetukset

- lakisääteinen luotsaustarve
- maksetaan yrityskuvariskin hallinnasta

#### Harvoin käyvät alukset

- tarvitsevat luotsin väylätuntemusta
- tulevaisuuden suurimmat maksumiehet?

**Kuinka hyvin luotsauksen toimintamallit huomioivat erilaiset asiakastarpeet?**

#### Säännöllinen liikenne

- luotsaus on pakkopullaa
- kielitaitovaatimus nähdään nyt linjaluotsauksen esteenä

### 3.2.6. LVM edellyttää, että Merenkululaitosta kehitetään laitoksen sisältä ja sen toimivan johdon aloitteesta

- MKL on LVM:n hallinnonalan viimeisimpiä organisaatioita, joissa viranomaistehtävät sekä palvelun tilaajan ja tuottajan roolit ovat vielä selkeyttämättä.
- MKL:lla on luotsauslain nojalla velvoite huolehtia luotsauksen järjestämisestä ja luotsaustoiminnan valvonnasta. MKL tulkitsee tämän tarkoittavan ympärivuorokautista luotsauspakkoa, jolla perustellaan kalliin palvelurakenteen ylläpitoa.
- Operatiivinen johto näkee edessä tien, jossa luotsauskustannukset nousevat ja maksajien määrä uhkaa vähentyä.

**Luotsauspalvelun tarjoamisen pakko ja korkealle hinattu palvelutaso muodostavat yhdessä mahdollottoman yhtälön. Ohjaako luotsauksen todellinen kysyntä MKL:n palvelutuotantoa?**

### 3.2.7. Asiakkaat on opetettu saamaan joustavaa palvelua – siitä ei tosin haluta maksaa liikaa

- Luotsien perusammattitaito on korkea. Jatkuva osaamisen kehittäminen erilaisilla alustyypeillä ja riittävän väylätuntemuksen varmistaminen myös isoilla luotsausalueilla koetaan erittäin tärkeiksi.
- Luotsit ovat asiakkailleen joustavia yhteistyökumppaneita, mutta tästä joustavuudesta on vaikea lähettää laskua perään.
- Tiedonkulun merkitystä korostetaan alusten satamakäyntien tehokkuuden parantamisessa.

**Luotsien kenttätöiminta saa hyvän arvosanan palvelun käyttäjiltä. MKL:n yhteydenpito ja yhteistyö asiakkaiden kanssa vaihtelee alueittain. Organisaationa MKL koetaan jäykäksi ja hitaaksi reagoimaan asioihin.**

### 3.2.8. Kauppamerenkululle luotsauskustannusten kipukynnys on nyt ylittymässä

- Luotsausmaksuja on korotettu rankalla kädellä muutamana viime vuotena kustannusvastaavuuden saavuttamiseksi
- Vaikka luotsausmaksut ovat pieniä, esim. väylämaksuihin verrattuna, ne ovat oleellinen kilpailukykyyn vaikuttava tekijä suurelle osalle kauppamerenkulkua.
- Nykyinen luotsien mailirahakäytäntö ohjaa henkilöstövähennysten tuomat kustannussäästöt luotsien lompakkoon – eikä kevennä kauppamerenkulun kustannustaakkaa.
- Historiasta juontaville, joustamattomille ja kalliille luotsien työaika-järjestelyille ei löydy ymmärrystä sen enempää maksajien kuin yhteiskunnankaan taholta.

**Luotsauksen pakkopullalle nähdään todellisia vaihtoehtoja. Kauppamerenkulku ajaa yhä voimakkaammin linjaluotsauksen lisäämistä. MKL:n koetaan jarruttavan luonnollista kehitystä, kun se ei aktiivisesti edistä englannin kielen hyväksymistä linjaluotsauskieleksi**



### 3.2.9. Luotsauksen operatiivinen johto nostaa esiin kolmentasoisia kehittämishaasteita

#### 1. Rakenne:

- Luotsaus on luonteeltaan vahvasti paikallista palvelutoimintaa.
- Keskushallinnon ja piirien tehtävät ja ohjausvastuut ovat epäselvät, niistä käydään jatkuvaa, kuluttavaa kädenvääntöä.
- Piirijako on raskas, organisaatiotasoa on liikaa. Nykyinen rakenne estää luotsien säännöllisen kanssakäymisen ja kokemusten vaihdon.

#### 2. Toiminta:

- Todellinen luotsauksen palvelutarve on selvitettävä.
- Luotsaustoiminnan MKL-tasoinen laatu järjestelmä puuttuu. Paikallista joustoa tarvitaan, mutta toiminnan pitäisi olla paremmin koordinoitua ja yhtenäisesti johdettua.
- MKL-tasoisia luotsauksen mittareita on kehitettävä.

#### 3. Maksupolitiikka:

- Palvelurakenteen ylläpito on kallista. Mailiperustainen asiakasveloitus synnyttää kokemuksen eriarvoisuudesta, mutta mailiperusteisuus toisaalta tuo aiheuttamisperusteisuutta luotsausmaksuihin.

### 3.2.10. Kustannustehokkuuden etsimisen vaihtoehtona uudenlaiset toimintamallit





### 3.3. Luotsauksen työseminaari

Luotsauksen kehittämiseksi pidetty MKL:n avainhenkilöiden työseminaari analysoi edellä kuvatun haastattelujen tulemat ja kiteytti sen pohjalta toiminnon haasteet, analysoi kehittämisen vaihtoehdot ja laati esityksen luotsauksen toimintamalliksi.

#### 3.3.1. Luotsauksen kehittämishaasteet pähkinänkuoressa

- Perinteisen luotsauksen saatavuus on huipussaan. Luotsausjärjestelmän ylläpitoa ohjaa luotsaustarjonta, ei palvelun kysyntä.
- Luotsauksen todellinen tarve kyseenalaistetaan. Paineet linjaluotsauksen lisäämiseen kasvavat navigointiteknologian kehittyessä ja säännöllisen linjaliikenteen lisääntyessä.
- Kauppamerenkulun logistiikkaketjuja kehitetään yhä kustannustehokkaammiksi. Luotsaus koetaan kalliiksi.
- Keinot kustannusten pienentämiseksi nykyisellä toimintamallilla on käytetty loppuun. Jäljellä olevat kustannussäästöt ovat vain marginaalisia.
- Luotsauksen tehokkuuden peruskysymyksiin – luotsien työaikajoustoon ja työsopimukseen – ei ole voitu oleellisesti puuttua nykymallilla.

- **Työajan kohdentaminen joustavasti kysynnän mukaan.**
- **Todellisen luotsaustarpeen ja siihen suhteutetun palvelutason määrittely.**
- **Luotsauksen viranomaisvastuiden selkiyttäminen luotsauksen valvonnassa ja turvallisuuden määrittelyssä.**

#### 3.3.2. Luotsauksen kehittämisen vaihtoehdot

Työseminaari käsitteli luotsaustoiminnan kehittämistä kolmen eri vaihtoehdon pohjalta ja päätyi asettamaan kehittämisen tavoitteeksi uuden alueellisen palvelutoiminnan mallin.

##### 1. Nykytoiminnan hienosäätö

Mihin saatu palaute ja muut tiedossa olevat tosiasiat vähintään velvoittavat meitä ryhtymään? Miten parannamme kustannustehokkuutta ja samalla säilytämme asiakkaan saaman palvelun tason?

*Todettiin, että tie kustannustason alentamiseen on käyty loppuun nykyisellä toimintamallilla.*

## 2. Luotsauspalvelun kysynnän alentaminen ja luotsauspalvelun tarjonnan sopeuttaminen MKL:n omana palveluna

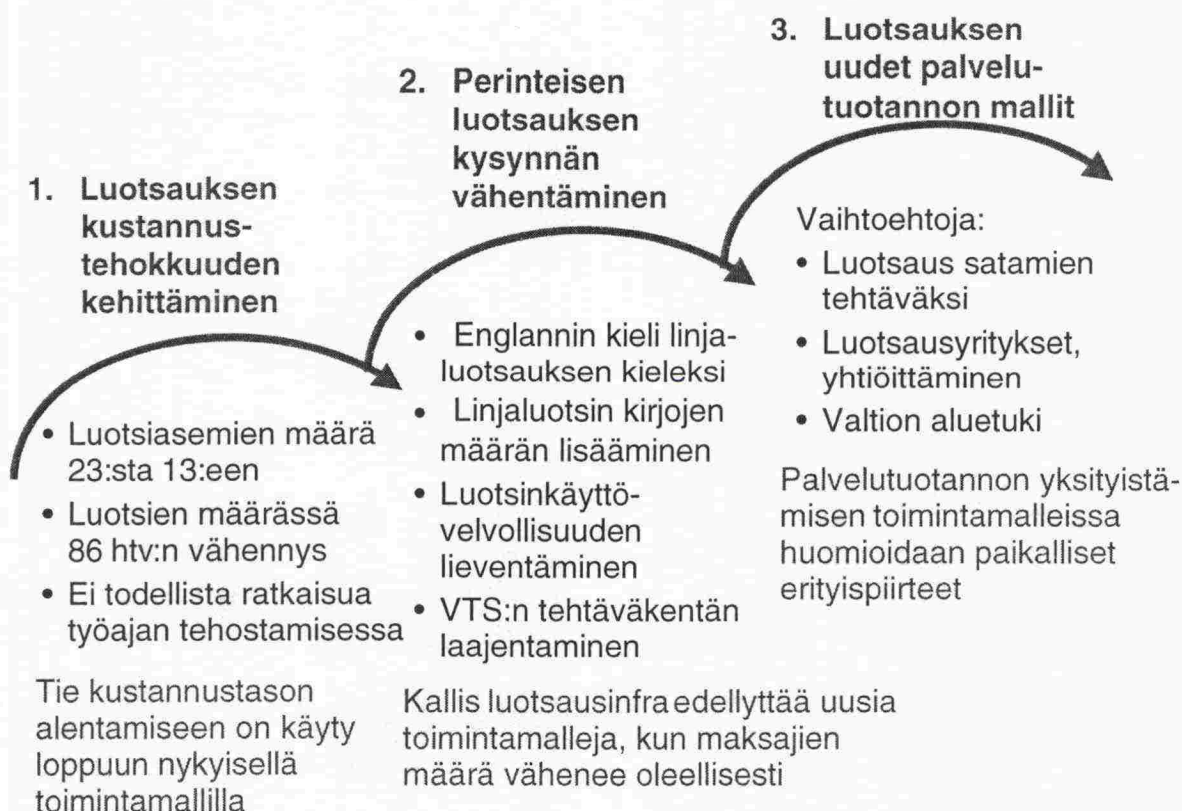
Miten saamme toimintaamme yrittäjämäistä tehokkuutta?

*Nykyisten työsopimusten radikaali muuttaminen ei onnistu tässä mallissa ja henkilöstön määrän sopeuttaminen on vaikeaa. Kallis luotsausinfra edellyttää uusia toimintamalleja, kun maksajien määrä vähenee oleellisesti.*

## 3. Luotsauksen uudet alueelliset palvelutuotannon mallit

*Toteutetaan jatkona kysyntää alentaville toimenpiteille. Perusratkaisuna luotsauspalvelun yhtiöittäminen, joka toteutetaan joustavasti huomioiden alueelliset erityispiirteet.*

### 3.3.3. Työryhmä esittää vaiheittaista etenemistä uusien palvelumallien käyttöönotossa



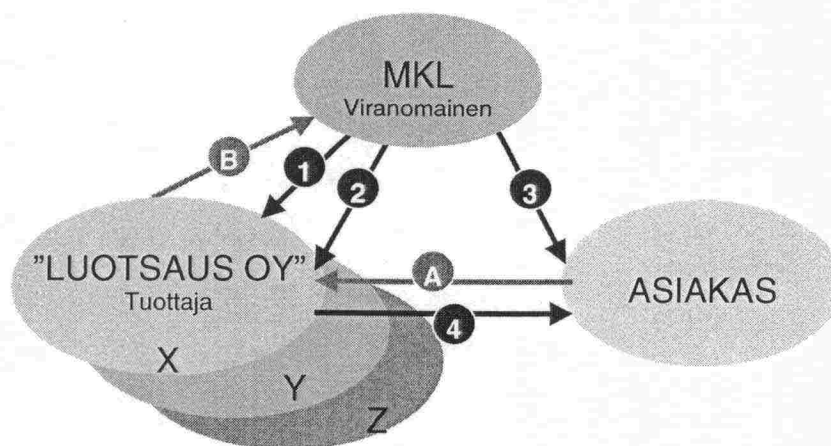


### 3.3.4. Työryhmä esittää luotsauksen yhtiöittämistä alueellisesti valittavilla toimintamalleilla turvallisuustason varmistuen

Päämääränä on luotsaustoiminnan alueellinen yhtiöittäminen, johon edetään ensi vaiheessa organisoimalla luotsaus MKL:n läpi meneväksi prosessiksi, edistämällä linjaluotsauskäytännön lisääntymistä sekä sopeuttamalla luotsaustarjonta muuttuneeseen kysyntään.

- Yhtiöittäminen toteutetaan joustavasti huomioiden alueelliset erityispiirteet sekä valtionhallinnon henkilöstöä koskevat periaatteet. Palvelutuotanto siirretään perustettaviin luotsausyrityksiin, joilla voi olla myös muita tehtäviä. Omistajina voivat olla satamat, varustamot, luotsit, huolintaliikkeet jne.
- MKL vastaa edelleen luotsaustoiminnan valvonnasta, säätelystä ja koordinoinnista. Luotsaukseen liittyvä kalusto ja tarvittavat asemat jäävät MKL:n omistukseen ja luotsiyritys vuokraa toiminnassa tarvittavan kuljetuskaluston ja tilat.
- MKL:lla on kokonaisvastuu turvallisuuden jatkuvasta parantamisesta sekä luotsipalveluiden laatutason määrittämisestä.

### 3.3.5. Yhtiöitetyn luotsauspalvelun toimintaidea



1. Palvelutaso ja taksarakenne
2. Turvallisuustaso (luotsioikeudet, liikenteenohjaus)
3. Luotsinkäyttövelvollisuudet, linjaluotsin kirjat, luotsivapautukset ja VTS
4. Luotsauspalvelut

- A. Luotsausmaksu  
B. Kalusto- ja asemavuokra



3.3.6. Esitetyn ratkaisun perustelut ja eteneminen

- Pitkässä juoksussa vaihtoehto, joka mahdollistaa luotsauksen uudistamisen.
- Palvelun käyttäjälle edullinen ratkaisu.
- Yhteiskunnalle taloudellisempi toimintamalli.
- MKL määrittelee turvallisuustason ja valvoo sen saavuttamista.
- MKL määrittelee myös luotsauksen palvelutason ja taksarakenteen, millä estetään alueellinen tai väyläkohtainen monopolihinnoittelu.
- Oikeudenmukainen järjestelmä.
- Selkiyttää LVM:n/MKL:n viranomaisroolin.
- Ongelmana voidaan tunnistaa monopoliryitysten hinnoittelun säätely vaikeudet.

Vaiheistettu eteneminen, jonka toteuttamisessa noudatetaan hyvää henkilöstöpolitiikkaa:

1. Todellisen luotsaustarpeen ja siihen suhteutetun palvelutason määrittely.
2. Luotsaustoiminnan uudelleenorganisointi MKL:ssa yhdeksi prosessiksi.
3. Palvelutuotannon eriyttäminen viranomais-/tilaajatoiminnoista.
4. Luotsauspalvelun siirtäminen vaiheittain alueellisiin luotsausyhtiöihin (esim. Tanskan mallin mukaisesti)

3.3.7.

Tehtävä: Todellista kysyntää vastaava kilpailukykyinen luotsauspalvelu

<b>MKL:n tehtävät viranomaisena ja tilaajana</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Palvelutason ja taksarakenteen määrittäminen</li><li>• Turvallisuustason asettaminen ja valvonta<ul style="list-style-type: none"><li>• luotsioikeudet</li><li>• liikenteenohjaus</li><li>• luotsinkäyttövelvollisuudet</li><li>• linjaluotsin kirjat, luotsivapautukset</li></ul></li><li>• Luotsialusten ja -asemien omistus ja vuokraus</li></ul>	<b>Ulkoistettava palvelutuotanto</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Luotsauspalveluiden tuottaminen sovitulla palvelutasolla</li><li>• Luotsausmaksujen perintä</li><li>• Luotsiveneiden ylläpito, vuokraus</li><li>• Luotsiasemien käyttöoikeuden vuokraus</li></ul>
---	--

Vaikutukset:

<b>Yhteiskunta</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Kauppamerenkulun kilpailukyky paranee</li><li>• MKL:n rooli viranomaisena terävöityy</li><li>• Oikeudenmukainen ja taloudellinen järjestelmä</li></ul>	<b>Henkilöstö</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Keskushallinnon merkitys luotsiviranomaisena kasvaa</li><li>• Alueorganisaatio keskittyy luotsauksen valvontaan</li><li>• Luotsit ja kutterinhoitajat toimivat palvelutuotannossa</li></ul>	<b>Talous</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Varsinaiset luotsaustulot ja muuttuvat luotsauskustannukset siirtyvät palvelutuotantoon</li><li>• Kustannukset alenevat - luotsiyritys maksaa vain välttämättömästä</li></ul>
---	---	---

## 4. Talvimerenkulun avustaminen

### 4.1. Talvimerenkulun avustamisen menot ja tunnusluvut vuonna 2000

Toimintamenot (milj. mk)	117
Kustannukset (milj. mk) (sis. pääoma- ja korkokulut)	218
Murtajilla työskent. hlöt	360
Henkilötyövuodet	283
Murtajia valmiudessa max	9
Avustuspäivät	581
Monitoimimurtajien rahtauspäivät	707
Talvisatamien lkm	23
Osuus MKL:n toimintamenoista	16 %
Osuus MKL:n kustannuksista	22 %

### 4.2. Näkemys toiminnon nykytilasta

Talvimerenkulun nykytilakuvaus pohjautuu MKL:ssa tehtyjen kehityssuunnitelmien ja keskeisten sidosryhmien edustajien haastattelujen tulemiin. Siihen on koottu haastatteluissa käyty keskustelut, joissa on haluttu kuulla, miltä toiminto tänään näyttää ja mitä siltä odotetaan, jotta toiminnan kehittämiseksi on saatu oikeat lähtökohdat.

#### 4.2.1. Talvimerenkulun avustamisen lähtökohta

Asetus Merenkululaitoksesta (N:o 1249/1997) määrittelee koko MKL:n tehtävästä seuraavaa:

"Merenkululaitos tuottaa jäänmurto-, liikenteenohjaus-, väylä-, merenmittaus-, kanava-, pienvenesatama- sekä aluspalveluja ja harjoittaa muuta laitoksen toimialaan kuuluvaa toimintaa. Lisäksi Merenkululaitos pitää alusrekisteriä ja hoitaa aluskiinnitysasioita."

Laki merenkululaitoksesta N:o 13/1990 muodostaa toiminnan perustan.



#### 4.2.2. Talvimerenkulun avustamisen tehtävänä on varmistaa liikennöinti Suomen 23 talvisatamaan...

...kaikissa olosuhteissa ja kaikkina talvina. Tämä päätös on osaltaan mahdollistanut mittavat teolliset investoinnit Pohjanlahden ja Perämeren rannikolla.

Tehtävään on käytössä yhdeksän valtion omistamaa ja MKL:n miehittämää jäänmurtajaa (palvelutuotanto), joiden operatiivisia liikkeitä MKL:n liikenneosasto johtaa (palvelun tilaaja).

Liikennettä ohjataan määräämällä jääolosuhteiden mukaan tarvittaessa liikennerajoituksia (viranomaistoimintaa, jossa huomioidaan palvelukyky alueittain). Liikennerajoituksilla ja väylämaksurakenteella ohjataan talvimerenkulun avustamisen palvelutasoa ja turvallisuustasoa.

Laivojen avustuskriteereitä on määrätietoisesti kiristetty. Väylämaksurakenteella on aktiivisesti ohjattu kauppalaivaston laadullista kehitystä.

**Tämän annetun tehtävän hoitamiseksi MKL:lle on syntynyt monia eri rooleja ja jopa keskenään ristiriitaisia tehtäviä.**

#### 4.2.3. Talvimerenkulun avustamisen kustannukset katetaan kauppalaivoilta perittävillä väylämaksuilla

- Varsinaisen jäänmurron kustannukset ovat vuoden 2002 talousarvioesityksessä 229 Mmk (leuto talvi):
  - toimintakustannukset 122 Mmk
  - poistot 56 Mmk
  - laskennalliset korot 51 Mmk.
- Väylämaksujen kokonaismäärä on noin 400 Mmk, josta maksetaan myös väylänpidon noin 200 Mmk vuosikustannukset.
- Jäänmurtaajien merihenkilöstön vahvuus on noin 400 ihmistä. Alusten päällystö on pääsääntöisesti virkasuhteessa (VES) ja miehistö työsopimussuhteessa. Kaikilla murtajilla noudatetaan kotimaan työaikalakia.
- Aikaisemmin tehdyt selvitykset korostavat murtajatoiminnan jäykkää kustannusrakennetta.

**Kustannustehokkuuden parantaminen edellyttää puuttumista kiinteisiin pääoma- ja/tai henkilöstökuluihin. Muilta osin kustannussäästöt ovat lähinnä kosmeettisia.**



#### 4.2.4. Suomalainen merenkulku on muutoksen kourissa – ja talvi tulee joka vuosi

- Varustamoiden kustannuskriisi on todellinen. Omistaja vaatii tuottoa ja teollisuus tehokkuutta. Ulosliputus on äärimmäinen vaihtoehto kilpailukyvyn säilyttämiseksi.
- Laivat kehittyvät teknologisesti. Nopeudet kasvavat ja jääominaisuudet paranevat. Kauppalaivaston rakenne on muuttunut kymmenessä vuodessa radikaalisti.
- Poliittinen ympäristö muuttuu. MKL on LVM:n hallinnonalan viimeinen mohikaani, jossa viranomaistehtävät, palvelun tilaajan ja palveluntuottajan roolit ovat vielä selkeyttämättä.
- Julkinen paine ja liikenteen lisääntyminen korostavat ympäristön ja meriturvallisuuden merkitystä entisestään.

**MKL:n jäänmurtajia pidetään yleisesti merenkulun ammattiliittojen viimeisinä linnakkeina.**

#### 4.2.5. LVM edellyttää, että Merenkululaitosta kehitetään laitoksen sisältä ja sen toimivan johdon aloitteesta

- LVM/Merenkulkuyksikkö vastaa MKL:n lainsäädäntö- ja EU-asioista sekä budjetoinnista. Ministeriö on edustettuna myös MKL:n johtokunnassa.
- Ministeriö ohjaa MKL:n toimintaa detaljitason tulostavoitteilla, jotka talvimerenkulun avustamisen osalta on saavutettu. Käytännössä päätöksentekojärjestelmä on raskas ja hidas.
- Omistaja odottaa toiminnalta selvästi nykyistä parempaa kustannustehokkuutta. Suurille rakenteellisille ratkaisuille ei ole periaatteellisia esteitä. Ministeriö pitää myös mahdollisena esim. Ruotsin mallin tyyppistä ratkaisua.
- Samalla ministeriö toivoo, että laitosta kehitetään avoimessa hengessä ja mahdollisista järjestelyistä sovitaan henkilöstön kanssa.

**Omistajan tahdon toteutuminen edellyttää todellista muutosjohtajuutta – ei sanelupolitiikkaa – mutta myös omistajan sitoutumista muutoksen toteuttamiseen.**

#### 4.2.6. Teollisuus, varustamot ja satamat ovat erittäin tyytyväisiä talviavustusten nykyiseen palvelutasoon

- Olennaista on, että kauppalaivoja voidaan operoida vuoden ympäri aikataulussa. Talvimerenkulun avustamisen merkitys korostuu Pohjois-Suomen liikenteessä, jossa yhteistyö ruotsalaisten kanssa toimii hyvin.
- Talvimerenkulun avustamisen kriittiset tekijät ovat jäänmurtaja-palvelun oikea-aikaisuus, teho operoida, yhteydenpito laivoihin, satamiin ja muihin osapuoliin sekä veloitusjärjestelmä ja jääluokkarajoitukset.
- Talvimerenkulun ongelmat ovat vähentyneet olennaisesti samalla, kun jäärajoituksia on tiukennettu. Hyvällä kalustolla operoivat varustamot ovat tyytyväisiä väylämaksujen porrastukseen jääluokkien mukaisesti. Alusten parantuneet konetehot pitäisi myös huomioida.
- Asiakkaat haluavat lisätä todellista keskustelua esimerkiksi talvimerenkulun avustamisen palvelutasosta ja jäärajoitusten ennakoinnista. Nykyiset palvelumittarit eivät kerro todellisesta palvelutasosta.

**Palvelutaso on jo mitoitettu huippuunsa. Asiakkaiden odotukset kohdistuvat seuraavaksi kustannustehokkuuden parantamiseen palvelutasosta tinkimättä.**

#### 4.2.7. Teollisuus ei halua rahoittaa kauppamerenkulun palvelumaksuilla Saimaan liikennettä ja veneilyväyliä

- Kustannusrakenteen läpinäkyvyyden parantamiseksi ei tarvita suuria organisaatiomuutoksia. Riittää kun otetaan yleiset liikekirjanpidon periaatteet aidosti käyttöön.
- Väylämaksuilla toteutetaan nyt aluepolitiikkaa. Vaihtoehtoinen malli sisältäisi suoran aluepoliittisen tuen maksamisen yhteiskunnan varoista.
- Väylämaksuja ei saa ainakaan korottaa. Jäänmurtajien järkevillä miehitysratkaisuilla käyttömenoja on kyettävä leikkaamaan ja säästöt on siirrettävä väylämaksujen alentamiseen. Väylämaksuihin odotetaan selkeämpää kohdennettavuutta.
- Monitoimimurtajien liiketoiminta ja MKL:n viranomaisrooli nähdään kestävämmäksi yhtälöksi. Liiketoimintaan epäillään liittyvän asioiden salailua eikä viranomaisen tehtäväksi koeta esim. Angolan sota-alueriskin arviointia.

**"Talous on saatava läpinäkyväksi ja kasino on lopetettava!"**



#### 4.2.8. Asiakkaille koko kuljetusketjun kilpailukyky on ratkaisevaa – ei palveluntuottajien kansallisuus tai omistusrakenne

- Viranomaistoiminta ja palvelutuotanto eivät kuulu saman katon alle – ne ovat kaksi eri asiaa.
- Suomalaisomisteiset varustamot ovat kiinnostuneita neuvottelemaan jäänmurtajatoiminnan uusista rakenneratkaisuista.
- Ruotsin ratkaisujen hyvistä ja huonoista piirteistä kannattaa ottaa oppia. Suomenkin ratkaisujen pitäisi olla perusteiltaan ennen kaikkea taloudellisia.

**Palvelun käyttäjät antavat MKL:lle vapaat kädet palvelutuotannon organisoimiseksi uudella tavalla kustannustehokkaasti ja niin, että palvelun varmuus turvataan.**

#### 4.2.9. Merimies-Unioni odottaa MKL:n johtamiselta pitkäjänteisyyttä ja kestäviä ratkaisuja – luottamuspuola vallitsee

- Nyt toiminnasta puuttuvat selväpiirteisyys ja uskottavuus. Päätöksenteko on tempoilevaa, eikä liittojen kannanottoja huomioida "tilatuissa" selvityksissä.
- Sovittua neuvottelukäytäntöä ei noudateta. Neuvottelujärjestelmään sotkeutuu siihen kuulumattomia tahoja ja neuvottelurauha puuttuu.
- MKL:n taloudenpidosta puuttuu läpinäkyvyys. Raha-asioita ei käsitellä YT-kokouksissa. Monitoimimurtajista annetaan kannattava kuva tilisiirtoja tekemällä. Ihmisiä lomautettiin, vaikka monitoimimurtajilla oli rahasaatavia Norjasta (1994–95).
- Toimintaa järjeistämällä voidaan kustannustehokkuutta parantaa. Esimerkkeinä:
  - Piirien päällekkäisten toimintojen karsinta.
  - Laivojen miehityksen keskitetty hoitaminen.
  - Jäänmurtajien miehityskysymyksen tarkastelu kokonaismiehityksen, eikä ajomiehityksen näkökulmasta.



#### 4.2.10. Talvimerenkulun avustamisen operatiivinen johtoporras näkee tarpeen taloudellisesti tehokkaampaan toimintatapaan

- MKL:n haasteena on murtajahankintojen pitkittäminen. Keinoja ovat:
  - Nykyisten yhdeksän murtajan toimintaiän maksimointi.
  - Väylämaksupolitiikka, jolla osa jäänmurrosta siirretään kauppalaivaston tehtäväksi.
- Miehityskysymysten kestävän ratkaisumallin toteuttaminen:
  - Keskitetty hoitovarustamo MKL-tasolla.
  - Monitoimimurtajien henkilöstön siirtäminen pois kotimaan työaikalainsäädännön piiristä.
  - Muuttamalla laivapäällystön eläkejärjestelyitä
    - takuupalkkaneuvottelut yhdessä jäänmurtajien miehitystason alentamisen kanssa.
  - Työnantajan päätösvallan ja vastuiden selkiyttäminen.
- Hallinnon päällekkäisyyksien purkaminen:
  - Roolien ja päätöksenteon selkiyttäminen.
  - Keskushallinnon ja piirien tehtävien järkevä määrittely.

**Kustannustaso halutaan järkevälle tasolle, mutta suurimmat parannuskohteet löytyvät naapurin tontilta.**

#### 4.2.11. Ruotsin Sjöfartsverketin toimintamalli on syntynyt kilpailukykyisen palvelun kehittämistarpeesta, ratkaisut on tehty taloudellisin kriteerein

- Bisneslähtöinen toimintamalli:
  - Pääomainvestoinnit minimoitu, maksetaan vain jäänmurto-ominaisuuksista ja käyttökustannuksista.
  - Management on ulkoistettu.
  - Kapasiteetti käytettävissä tammi–maaliskuussa tarpeen mukaan.
- SMA:n asema turvattu sopimusteknisesti:
  - Off-shore-toiminnan profit sharing -malli.
  - Alusten takaisinosto-oikeus ja takuut.
- Rakennemuutoksella erotettiin viranomaisrooli ja palvelun tuottajan rooli.
- Vain kilpailukykyinen ja kustannustehokas toiminta ja ratkaisut voitiin hyväksyä.
- Off-shore-alusten ajoitus onnistui täydellisesti.

**Ruotsin Sjöfartsverket toimii viranomaisena ja aktiivisena jäänmurtopalveluiden tilaajana – ei palvelun tuottajana.**

#### 4.2.12. Sidosryhmähaastattelujen perusteella kiteytetyt talvimerenkulun avustamisen kehittämisalueet

- Kustannustehokkuus
- Talouden läpinäkyvyys
- Rakenteelliset kysymykset
- Johtamiskysymykset

- Yksittäisiä asioita optimoimalla ei ratkaista kokonaisuuden ongelmia.
- Pienet parannukset eivät riitä tuomaan kaikkien sidosryhmien peräänkuuluttamia kustannussäästöjä.

### 4.3. Talvimerenkulun avustamisen työseminaari

Talvimerenkulun avustamisen kehittämiseksi pidetty MKL:n avainhenkilöiden työseminaari analysoi edellä kuvatun haastattelujen tulemat ja kiteytti sen pohjalta toiminnon haasteet, analysoi kehittämisen vaihtoehdot ja laati esityksen talvimerenkulun avustamisen toimintamalliksi.

#### 4.3.1. Talvimerenkulun avustamisen kehittämishaaste pähkinänkuoressa

- Talvimerenkulun avustamisen palvelutaso on mitoitettu jo huippuunsa. Asiakkaiden odotukset kohdistuvat seuraavaksi kustannustehokkuuden parantamiseen. Tähän MKL:lle annetaan vapaat kädet niin, että palvelun varmuus turvataan.
- LVM ja ammattiliitot odottavat selkeää johtamista ja kestäviä ratkaisuja.
- Toiminnan rakenne ja kustannukset kulkevat käsi kädessä. Pienet parannukset eivät johda merkittäviin kustannussäästöihin. Tähän tarvitaan pitkäjänteinen toiminnan kehittämismalli.
- Monitoimimurtajien liiketoimintaan epäillään liittyvän salailua eikä merkittävän kaupallisen toiminnan katsota kuuluvan viranomaisen tehtäviin.
- MKL:n jäänmurtajat ovat jo perinteisesti merenkulun ammattiliittojen erityisen huolenpidon kohteina. Kauppamerenkulkuun kohdistuva uhka on estänyt tehokkaasti pyrkimykset kustannustehokkuuden parantamiseen.
- Saavutettavissa olevat kustannussäästöt ovat pieni osa kansantalouden menetyksistä, jos talvimerenkulkua rajoitetaan olennaisesti.



#### 4.3.2. Työseminaari esittää murtajien miehitys- ja hoitopalveluiden ulkoistamista

- Toiminnon keskeiset kehittämisalueet ovat johtaminen, rakenne, kustannustehokkuus ja talouden läpinäkyvyys.
- Toiminnon operatiivinen johto analysoi kolmea vaihtoehtoa kehittämismallia, jotka voivat muodostaa myös pitkällä aikavälillä peräkkäisiä kehitysvaiheita:
  1. Toiminnan kehittäminen nykyisten raamien puitteissa.
  2. Monitoimimurtajien liiketoiminnan eriyttäminen MKL:sta.
  3. Perinteisten murtajien toiminnan siirtäminen hoitovarustamoon

Lisäksi voidaan kehittää toimintaa omistusrakenteiden muutoksilla ja/tai siirtymällä omasta uudisrakentamisesta jäänmurtokapasiteetin ostamiseen, kun uusinvestoinnit tulevat joka tapauksessa toteutumaan monitoimikonsepteilla (multi-purpose vessels).

#### 4.3.3. Työseminaarin esitys ja sen perustelut

- Miehitys- ja hoitopalveluiden ulkoistamismallissa kaikki alukset säilyvät valtion/MKL:n omistuksessa. Liikenneosasto johtaa edelleen talvimerenkulun avustamisoperaatioita ja määrää liikennerajoituksista.
- Merihenkilöstö siirtyy management-yhtiön palvelukseen työsopimussuhteeseen. Merihenkilöstö on käytettävissä myös management-yhtiön muilla aluksilla ja muissa tehtävissä. Tämä lisää henkilöstön käytön joustavuutta. Nykyisen henkilöstön edut turvataan.
- Murtajien tekninen huolto liitetään kilpailutuksella valittavan management-yhtiön kanssa tehtävään palvelusopimukseen, jossa sovitaan myös palvelutasosta ja -kriteereistä.
- Kehittämisvaihtoehdon keskeinen piirre on monitoimimurtajien kaupallisen toiminnan eriyttäminen ja ulkoistaminen MKL:n toiminnasta (ks. erillinen yhteenveto monitoimimurtajatoiminnan kehittämisestä).
- Murtajien miehitys- ja hoitopalveluihin liittyvät järjestelyt voidaan toteuttaa myös oman toiminnan aktiivisen kehittämisen jatkumona usean vuoden siirtymäajalla.



#### 4.3.4. Murtajien miehitys- ja hoitopalveluiden ulkoistamisen malli toimii hyvin muualla

- Ratkaisu on tavoitteisiin nähden toimivin ja sillä saavutetaan suurin hyöty.
- Ruotsin Sjöfartsverket on saanut hyviä kokemuksia toimintamallista. Isojen, Pohjanlahden jäänmurtoyhteistyön kehittämiseen liittyvien synergiahyötyjen realisointi edellyttää samankaltaista toimintamallia. Yhteistyötä Ruotsin kanssa on myös mahdollista tiivistää entisestään (esim. yhteinen management-yhtiö).
- Kehittämisvaihtoehto on selkeästi nopein keino saada aikaan muutoksia.
- Kustannustehokkuuden merkittävä parantaminen vaatii työseminaarin mielestä todellisen remontin, jopa vallankumouksen. Muuten mitään merkittävää ei saada aikaiseksi.
- Vaihtoehdon toteuttamisella ei ole seuraamuksia väylämaksujen rakenteeseen, vaan se voidaan toteuttaa siten, että valtio/MKL kerää edelleen väylämaksutulot ja tilittää niistä osan management-yhtiölle sopimuksen mukaisesti.

#### 4.3.5. Ennen lopullisia päätöksiä tarvitaan tavoiteasetannan täsmennys

- Ratkaisun olisi perustuttava ensisijaisesti taloudellisiin näkökulmiin, jotka on selkeästi perusteltava.
- Aikaisemmissa selvityksissä arvioidaan management- ja hoitopalveluiden oston säästöpotentiaaliksi lopputilanteessa 5–40 Mmk. Lopullinen säästö on neuvotteluissa ratkaistava suure ja se riippuu ulkopuolisten varustamoiden yhteistyöhalukkuudesta ja henkilöstöryhmien suhtautumisesta.
- Säästöpotentiaalin lisäselvitykset ovat mielekkäitä sen jälkeen, kun omistaja ja johtokunta ovat ottaneet kantaa vaihtoehdon tavoiteltavuuteen.
- Vaihtoehdon toteuttaminen edellyttää sen hankkeistamista mielellään läheisessä yhteydessä monitoimimurtajiin liittyvien ratkaisujen yhteydessä.
- Mahdolliselle hankkeelle on varmistettava riittävä omistajan ja johdon tuki jo prosessin alussa ja ennen kaupallisten neuvotteluiden aloittamista, koska lopullisissa ratkaisuissa tarvitaan myös poliittista ja kansantaloudellista näkemystä ja johtamista.

#### 4.3.6. Talvimerenkulun avustamisen toimintamalli keskittyy viranomaistehtäviin ja murtajatoiminnan operatiiviseen johtamiseen – muutoksen ensimmäinen suuri askel on monitoimimurtajien liiketoiminnan ulkoistaminen MKL:sta

**Tehtävä:** Varmistaa liikennöinti Suomen 23 talvisatamaan kaikissa olosuhteissa ja kaikkina talvina tehokkaasti ja turvallisesti.

##### **MKL:n tehtävät viranomaisena ja tilaajana**

- Viranomaistehtävät, mm. alusten jääluokitukset ja väylämaksuperusteet
- Talvimerenkulun operatiivinen johtaminen, mm. liikennerajoitukset, tehtävänanto murtajille, kv -yhteistyö
- Hoitovarustamoiden kilpailuttaminen ja valinta

##### **Ulkoistettava palvelutuotanto**

- Vaihe I: monitoimimurtajien liiketoiminnan ulkoistaminen MKL:sta
- Vaihe II: kaikkien jäänmurtajien operoinnin, henkilöstöhallinnon ja teknisen huollon siirtäminen ulkopuoliselle hoitovarustamolle

##### **Vaikutukset:**

##### **Yhteiskunta ja asiakkaat**

- Toiminnan kustannustehokkuus paranee pitkällä aikavälillä - myös väylämaksut laskevat
- Valtion ei tarvitse investoida uusiin murtajiin
- Talvimerenkulun avustamisen operatiivisen johtamisen säilyttäminen MKL:ssa varmistaa palvelu- ja turvallisuustason

##### **Henkilöstö**

- Merihenkilöstö ja osa maahenkilöstöstä siirtyy asteittain uuteen hoitovarustamoon
- Huippukoulutettu henkilöstö saatavilla aina
- Lisääntyneet työkierto- ja urakehitysmahdollisuudet
- Neuvottelut henkilöstön aseman turvaamiseksi muutoksen yhteydessä ovat välttämättömiä

##### **Talous**

- Omasta kalustosta luovutaan
- Hoitokustannukset (ml. palkat) siirtyvät uudelle yhtiölle
- Kustannusten läpinäkyvyys korostuu
- Ylimenokauden investoinnit henkilöstökysymysten ratkaisemiseksi saadaan takaisin pitkällä aikavälillä (joustot, määrä)

#### 4.4. Monitoimimurtajia koskeva erillisselvitys

Monitoimimurtajia koskeva erillisselvitys on tehty ulkopuolisena konsulttityönä ohjausryhmän analysoinnin pohjaksi.

##### 4.4.1. Monitoimimurtajien avovesiajan off-shore-toiminnon menot ja tunnusluvut vuonna 2000

Toimintamenot (milj. mk)	65
Kustannukset (milj. mk) (sis. poistot ja korot)	76
Tuotot (milj. mk)	78
Kustannusvastaavuus	102,4 %
Off-shore-toimintapäivät	707
Henkilötyövuodet	110
Osuus MKL:n toimintamenoista	9 %
Osuus MKL:n kustannuksista	7 %



#### **4.4.2. Monitoimimurtajatoiminnan haasteet, vaihtoehdot ja toiminnon kehittämisesitys**

##### **4.4.2.1. Talvimerenkulun avustamisen ja MKL:n kaupallisen off-shore-toiminnan yhtälö voidaan ratkaista yhtiöittämisellä**

- MKL:n kaupallisen off-shore-toiminnan ulkoistaminen on jo MKL:n viranomaisaseman takia välttämätöntä.
- MKL:n selvitysten ja lukuisten ulkopuolisten asiantuntijoiden näkemyksen perusteella suositeltavin malli on off-shore-liiketoiminnan (Fennica, Nordica ja Botnica) siirtäminen ulkopuolisen varustamoyhtiön hoitoon niin, että alusten omistus jää edelleen valtiolle. Omistuksen jättäminen valtiolle voi olla perusteltua – järjestelyn läpimenon helpottamiseksi, riskien pienentämiseksi sekä rahoitussyistä – mutta ei välttämätöntä.
- Sopimusrakenne ja rahavirrat muodostavat kolmikantaisen rakenteen:
  - Valtion ja varustamon välinen alusten vuokrasopimus 10+5 vuodeksi bare boat -periaatteella, vuokran maksu etupainotteinen.
  - Varustamon ja MKL:n välinen jäänmurtopalveluiden ostosopimus ja kapasiteetin varaaminen optio-oikeudella jäänmurtokaudella; palvelutaso määritellään yksityiskohtaisesti; varustamolla oikeus käyttää tarkoituksenmukaisinta, MKL:n laatuvaatimukset täyttävää kapasiteettia.
  - Väylämaksujen rakennetta ja keräystapaa ei muuteta.
- Jäänmurtopalveluiden hinnoitteluun rakennetaan kapasiteetin tehokkaaseen käyttöön MKL:ssa ohjaava mekanismi.
- Monitoimimurtajien ulkoistamisen rinnalla voidaan alustavasti tiedustella kiinnostusta myös perinteisten murtajien miehitys- ja hoitopalveluiden ulkoistamiseen.

##### **4.4.2.2. Toiminnan tehostamiseksi tarvitaan uusi ajattelutapa murtajainvestoinneissa ja henkilöstökysymyksissä**

- Monitoimimurtajien vanha rajakustannusperiaate pitää uusien alusten hankinnassa kääntää ylösalaisin: MKL maksaa tulevaisuudessa ainoastaan jäänmurtopalveluihin liittyvien multipurpose-ominaisuuksien lisäkustannuksista. Jatkossa uusia monitoimimurtajia rakennetaan ensisijaisesti kaupallisin perustein.
- Uusinvestointien rahoitusperiaatteet ja rakennuttamisvelvoitteet neuvotellaan yhtiöittämisprosessin yhteydessä.
- Nykyinen sopimusrakenne ja sovellettava työaikalaki eivät sovellu puhtaasti kaupallisen toiminnan harjoittamiseen. Nykyisen henkilöstön kohdalla onkin pohdittava heidän asemansa turvaamista samojen periaatteiden mukaan kuin valtiolla on toteutettu muita viimeaikaisia muutoksia.



- Muutosvastarintaa voidaan vähentää pitkällä siirtymäajalla. Henkilöstömäärien sopeuttaminen tehdään ensisijaisesti luonnollisen poistuman kautta eikä vanhojen työntekijöiden etuuksia heikennetä.

#### **4.4.2.3. Periaatepäätöksen jälkeen MKL:n johto käynnistää kumppanien kilpailuttamisen**

- Vastuukysymysten ja uskottavuuden takia kilpailuttaminen on suositeltava menettelytapa sopimuskumppanin valinnassa.
- Tarjousprosessi voidaan toteuttaa noin kuuden kuukauden kuluessa periaatepäätöksestä. Prosessi voidaan keskeyttää milloin tahansa. Tarjousprosessin päävaiheet ovat:
  - info memorandumien laatiminen
  - potentiaalisten yhteistyökumppanien valinta ja mielenkiinnon selvittäminen
  - kaksi tarjouskierrosta
  - lopulliset neuvottelut valitun kumppanin kanssa.
- Hankkeen toteutus edellyttää ensivaiheessa
  - MKL:n johdon ja hallinnon päätöstä asian eteenpäin viemisestä
  - periaatepäätöksen tekemistä ulkoistamiselle
  - sisäisen projektiryhmän asettamista ja tavoitteiden tarkentamista
  - henkilöstön ja teollisuuden kuulemista toimintamallin ja sopimusten yksityiskohtien kehittämiseksi.

## 5. Merenmittaus

### 5.1. Toiminnon menot ja tunnusluvut vuonna 2000

Toimintamenot (milj. mk)	46
Kustannukset (milj. mk)	52
Henkilötyövuodet	144
Aluksia	
– tukialuksia	5
– kaikuhausaaluksia	2
– monikeila-aluksia	2
– veneryhmiä	20
– tankoharalaitteita	25
Luotauksia (km <sup>2</sup> )	1 871
Harauksia (km <sup>2</sup> )	118
Yksikköpäiviä	2 100
Mk/yksikköpäivä	24 770
Osuus MKL:n toimintamenoista	6 %
Osuus MKL:n kustannuksista	5 %

### 5.2. Näkemys toiminnon nykytilasta

Merenmittaus-toiminnon nykytilakuvaus pohjautuu MKL:ssa tehtyjen kehityssuunnitelmien ja keskeisten sidosryhmien edustajien haastattelujen tulemiin. Siihen on koottu haastatteluissa käyty keskustelut, joissa on haluttu kuulla, miltä toiminto tänään näyttää ja mitä siltä odotetaan, jotta toiminnan kehittämiseksi on saatu oikeat lähtökohdat.

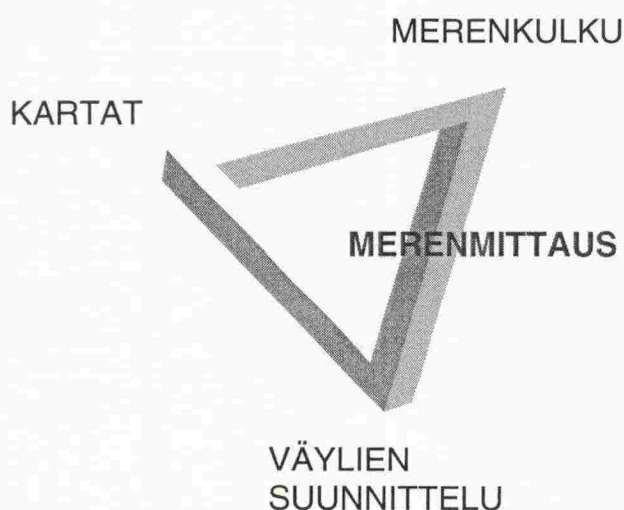
#### 5.2.1. Miten merenmittaus koetaan tänään ja mitä siltä odotetaan tulevaisuudessa?

- Merenmittauksen tehtävänä on luoda edellytyksiä turvalliselle vesiliikenteelle tuottamalla informaatiota merenpohjan topografiasta kartoja ja väylänpitoa varten. Luotettava kartta ja turvallinen väylästä ovat osa yhteiskunnan ylläpitämää infrastruktuuria.
- Väyläverkostoa kuvaavan datan päivittäminen ja digitalisointi tapahtuu Navi-projektin puitteissa vaiheittain 2003–2010–2013 mennessä.
- Suomessa kartoja ja niihin tarvittavaa dataa tuotetaan Maanmittauslaitoksen, Ilmailulaitoksen ja Geologian Tutkimuskeskuksen sekä MKL:n toimesta. Alalla toimii myös kaupallisia yrityksiä.
- Eri laitosten tuottamat kartat poikkeavat toisistaan käyttötarkoituksen sekä tiedon hankintamenetelmien ja tulostusten

osalta. Näiden toimijoiden välinen yhteistyö on vähäistä, vaikka synergiaa olisi saavutettavissa.

- Merenmittauksessa käytetään monikeilausta ja sen rinnalla vanhempia menetelmiä. Tästä aiheutuu kritiikkiä ylilaadun, prosessin hitauden ja moninkertaisen työn mielekkyyden ja kustannusten vuoksi. Sovelletaanko meillä IHO:n normeja tiukempia toleransseja?
- Innovatiivisuus ei kuulu MKL:n kulttuuriin. Esim. lasermittaus ei kelpaa Suomessa, vaikka Ruotsissa se toimii tehokkaasti. Kaupalliset toimijat ovat aktiivisempia innovaatioiden kehittämisessä.
- MKL:n merenmittaus on monen mielestä huipputarkka osaaja, jonka toimintatavat ovat osin ajastaan jäljessä ja laatu asiakkaan tarpeen edellä.

### 5.2.2. Merenmittauksella on kolme hyödyn saajaa



### 5.2.3. Mikä on merenmittauksen merkitys tänään ja huomenna?

- Mittauksen tuottamat hyödyt näkyvät turvallisuudessa ja väylästön kunnossa sekä vesialueiden käytettävyydessä.
- Geologisten prosessien ja ihmisen vaikutuksen vuoksi päivitetyn tiedon tarve ei lopu, mutta tarvittavan uuden tiedon määrässä saattaa tapahtua vähenemistä – menetelmäkehityksestä riippuen.
- Navin päättyessä mittaus- ja henkilöstövolyyymissä tapahtuu selvä väheneminen ja henkilöstöpolitiikan mukaisen hallitun sopeutuksen odotetaan vaikuttavan MKL:n talouteen.
- Viisivuotiskaudella mittauksen kustannukset vähenevät tasolta 50 Mmk tasolle 40 Mmk eli kokonaisuuteen (n. 700 Mmk) nähden tämän toiminnon tehokkuudella ei ole kovin olennaista taloudellista vaikutusta.
- Merenmittaustieto liittyy Suomen kansainväliseen yhteisöön ja liikennejärjestelmään.



- Kv-yhteistyö on toistaiseksi kokemustenvaihdon tasolla.
- Yhteistyö ulkoisten tahojen kanssa edellyttäisi kriittisyyttä myös omaan toimintaan. Nyt on voimassa koodi: 1. MKL ei tee virhettä. 2. Virheen tapahtuessa astuu voimaan kohta 1. Vastaavanlaista jouston puuttumista esiintyy asiakkaiden kuuntelemisen alueella.

#### 5.2.4. Merenmittaus on välttämätöntä, mutta sen toteutus herättää kysymyksiä

1. Tuotetaanko palvelua kustannustehokkaasti?
2. Pitääkö valtion viraston toimia palveluoperaattorina?
3. Miten tuotantoprosessia voidaan tehostaa?
4. Miten kv-työnjakoa voidaan tehostaa?

#### 5.2.5. Mikä on merenmittauksen vaikuttavuus tänään ja huomenna?

- Mittauksen vaikuttavuus kyseenalaistetaan MKL:ssa monella taholla, johdosta alkaen, ja tämä koetaan toiminnossa ahdistavana. ”Edes murtajien päälliköillä ei ole käsitystä karttaan merkityn tiedon käytettävyydestä.”
- Nykyisellään merenmittauksen vaikuttavuutena tuodaan esiin sen menetelmien ja toimintatapojen tehottomuus ja sen vaikutus MKL:n talouteen ja mielikuvaan.
- Eritasoista dataa on kolmella taholla: Merenmittaustoimistossa, piireissä ja konsulteilla. Dataa on ja syntyy tuotantoprosessissa enemmän kuin ehditään purkaa rekistereihin ja kartoille.
- Lopputuotteen laadun ja innovatiivisuuden seurauksena merenmittauksella on suuri vaikutus MKL:n imagoon sen tuotteen (kartta, painettu ja digitaalinen) konkreettisuuden ja suuren käyttäjämäärän vuoksi.
- Merenmittauksella on kiinteä yhteys ja sen mukainen vaikutus muiden prosessien (väylänpito, karttatuotanto, merenkulku, turvallisuus) toimivuuteen. Sen kykyä toimittaa tilattua dataa nopeasti ja sovitun aikataulun puitteissa kysellään ulkoa ja sisältä.
- Tiedon merenpohjan topografiasta sanotaan olevan valtion suvereniteettiin kytkeytyvä turvallisuuskysymys.
- Perämeren ja Primorskin liikenteen turvallisuus ovat kriittisiä alueita.
- Näyttää ilmeiseltä, että merenmittauksen vaikuttavuus olisi kertaluokkaa suurempi, jos toiminto haluaisi verkottua muiden MKL:n toimintojen, valtion laitosten, kansainvälisten sisarorganisaatioiden ja kauppalaivaston kanssa.

### 5.2.6. Toiminnassa nähdään useita tehostamisen mahdollisuuksia

- Miten piirien ja Merenmittaustoimiston työnjako ratkaistaan tehokkuuden optimoimiseksi?
- Miten datan tuottaminen ja purkaminen saadaan tasapainoon?
- Miten merenmittaus voi verkottua muiden merenkulkijoiden kanssa?
- Miten MKL:n innovatiivisuus saadaan herätettyä?

### 5.2.7. Miten merenmittauksen liikeidea, toiminta, rakenne ja rahoitus palvelevat MKL:n tehtävää?

- Merenmittaus, sen enempää kuin ilmeisesti MKL tai muut toiminnot, ei aseta kokonaisuutta ja yhteiskunnan etua kovin korkealle prioriteeteissaan. Tärkeämpää on hoitaa annetut tehtävät niin kuin ne toiminnon itsensä kannalta on syytä hoitaa. Talon tapana ei ole kyseenalaistaa annettua tehtävää.
- Yliilaa sen sijaan tuotetaan kustannuksia säikähtämättä. Mitä tehdään millintarkalla mittaustuloksella, kun vedenkorkeus vaihtelee jatkuvasti, väylät liettyvät ja maa kohoaa, eikä edes laivojen syväyksistä ole varmaa tietoa?
- Merenmittausta, kuten monia muitakin MKL:n tehtäviä, hoidetaan keskushallinnon toimesta sekä hajautetusti neljässä merenkulku-piirissä. Kustannukset nousevat, prosessi hidastuu ja laatu vaihtelee.
- Merenpohjaa kuvaava data olisi mahdollista ostaa ulkopuoliselta toimijalta. Karttojen painaminen on jo ulkoistettu Genimapille. Mitä muita merenmittauksen tehtäviä olisi mahdollista ulkoistaa? Mikä merenmittauksessa on aitoa viranomais toimintaa?
- Laiturissa talvikauden makaavat merenmittauslaivat kasvattavat MKL:n henkilöstö- ja pääomakuluja. Jäykkä, kalenterisidonnainen suunnittelu johtaa tehottomaan henkilöstön ja kaluston käyttöön.
- Mikäli Suomessa on huippuosaamista, jonka käyttö vähenee Navin mukaisesti, voitaisiin ajatella sen markkinointia ulkomaille tai käyttöä kehitysapuna (vrt. GTK). Silloinkin nousee esiin kysymys viranomaisen roolista palveluoperaattorina.



### 5.2.8. MKL, merenmittaus ja liiketoiminta

- Kuuluuko viranomaisen mieltä liikeideoita, sen enempää hyviä kuin huonojakaan?
- Mitkä kaikki viranomaiset liikkuvat merellä tai mittaavat ja kartoittavat ympäristöä? Millä menetelmillä? Millä työnjaolla? Kuinka synergisesti?
- Mitä synergisiä yhteistyömahdollisuuksia merenpohjan kartoittamiseen on MKL:n ja muiden viranomaisten sekä kauppamerenkulun välillä?

### 5.2.9. Miten merenmittaus tukee MKL:n onnistumista kriittisissä kysymyksissä?

- MKL:lla on monikerroksinen johtamisongelma, joka kohdistuu omistajaan, johtoon ja piiriinjohtoon: päättämätön omistaja, voimaton johto ja omavaltainen piiriinjohto luovat tilanteen, jossa kukin taho hoitaa oman tehtävänsä parhaaksi katsomallaan tavalla ja yli jäävä energia kuluu organisaation sisäisessä valtapelissä.
- Keskushallinnon ja piirien yhdessä aikaansaama kaksin- ja kolminkertainen datan hankinta rasittaa MKL:n taloutta. Merenmittaus voidaan suunnitella usean vuoden tähtäyksellä sekä budjetoida työt ja kustannukset sen perusteella.
- Prosessi ja työnjako pitää miettiä puhtaalta pöydältä, jotta kalusto ja kiinteät kulut tulevat hyödynnetyiksi nykyistä tehokkaammin. Nyt merelle lähdetään maanantaina, mitataan virka-aikana ja perjantai on taas matkapäivä, ei kuitenkaan talvikaudella.
- MKL on LVM:n viimeinen hybridivirasto, jolla on taipumus pitäytyä annettuun tehtävään, reviiiriinsä ja tehtyihin päätöksiin. Merenmittaus on monien mielestä ulkoistettava MKL:n toiminto – normittaminen, töiden tilaaminen ja laadun valvonta jäisivät viranomaisen ja tilaajan sekä tiedon tarvitsijoiden hoidettaviksi.
- Merenmittaus tarjoaa avaria mahdollisuuksia kansalliseen ja kansainväliseen verkottumiseen, valtion laitosten väliseen synergiaan sekä kv-yhteistyöhön ja työnjakoon, jos asia halutaan niin nähdä.

### 5.2.10. Mitä jää, jos mittauksen operatiiviset tehtävät ulkoistetaan?

- Miten kokonaisnäkemys ja tehokkuus saadaan nostettua johtamista ja toimintaa ohjaaviksi arvoiksi?
- Onko merenmittaus erillinen toiminto? Voitaasiinko se
  - 1) jakaa ulkoistettaviin ja viranomaistehtäviin ja
  - 2) miettiä, mihin jälkimmäiset sijoittuvat MKL:ssa?



### 5.2.11. Kuka on kilpailija, kumppani tai esimerkki?

- MKL:n ja Maanmittauslaitoksen vastuun raja kulkee rantaviivaa pitkin. Toinen pistäytyy toisen reviirille vain marginaalisesti. Merikartta ei kerro kuivan maan asioista juuri mitään, mutta peruskartta antaa väylistä ja kulkuvesistä paljon vesilläliikkujalle hyödyllistä informaatiota.
- Monen viranomaisen laivat kulkevat samoja vesiä, mutta vain MKL:n merenmittauslaivat keräävät syvyystiedot talteen. GTK tutkii merenpohjaa, mutta se kerää informaatiota pohjan laadusta. Puolustuslaitos ja Merivartiosto lentävät samojen alueiden yli, mutta niitä kiinnostavat aivan eri asiat. Kauppalaivat kulkevat siellä, mistä tietoa eniten tarvitaan, mutta niitä kiinnostaa vain satamaan tulo.
- Tietoa tuotetaan mieluummin kuin käytetään naapurin tuottamaa aineistoa, koska palvelut hallinnon sisälläkin ovat maksullisia.
- Suomi ja Ruotsi mittaavat samoja vesiä veteen piirretyn viivan kahta puolta pohjoiseen ja etelään. Menetelmät eivät ole yhdenmukaisia, joten niin eivät voi olla kartatkaan. Laivat kulkevat veteen piirrettyjen rajojen yli tilanteen vaatimusten mukaan. Ruotsin ja Eestin yhteistyö on jo hyvällä alulla.

### 5.2.12. Haluammeko mitata merta vai hoitaa viranomaistehtäviä?

- **Miten hitsaamme MKL:n yksirunkoiseksi alukseksi, jolla on todellista vaikuttavuutta?**
- **Minkälaisin keinoin ansaitsemme asemamme luotettuna kumppanina?**
- **Minkälaista näkemystä, johtamista ja kulttuuria meiltä edellytetään?**

### 5.3. Merenmittauksen työseminaari

Merenmittauksen kehittämiseksi pidetty MKL:n avainhenkilöiden työseminaari analysoi edellä kuvatun haastattelujen tulemat ja kiteytti sen pohjalta toiminnon haasteet, tarkasteli toiminnon vaihtoehdot ja laati esityksen merenmittauksen toimintamalliksi.

#### 5.3.1. Merenmittauksen haasteet

- **Asiantuntijaorganisaation työn merkitys** ja luonne on monelle epäselvä omasta talosta alkaen. Mittausta pyritään ohjaamaan populistisin perustein. Sen asema arvoketjussa on epäselvä.
  - Haaste: Oman roolin ja lisäarvon kirkastaminen ja kertominen muille.
- **Merenmittaus tuottaa ylilaatua**, joka ylittää asiakkaan tiedostamat tarpeet. – Totta ehkä, mutta tietoa tuotetaan kerralla 50 vuoden tarpeisiin.
  - Haaste: Mittauksen normien määrittely sekä prosessin tehostaminen ja menetelmien kehittäminen.
- **Kustannustehokkuuteen** tähtäävä paine kovenee joka taholta samalla, kun työn hinta käy yhä kalliimmaksi. Navin valmistuttua riittää aluemittauksissa ja rannikkovesillä työtä ainakin 20 vuodeksi. Mittausta on tehtävä toimeksiannosta, ei itsetarkoituksellisesti.
  - Haasteita:
    - Viranomais-/tilaajatoiminnan ja palvelutuotannon raja on määriteltävä, jotta palvelutuotanto voisi perustua selkeisiin tilauksiin eikä tuotannon omatoimiseen työllistämiseen.
    - MKL on saatava ilmaisemaan pitkän aikavälin tarpeet selvästi ja asiakkaiden tarpeisiin perustuen, mitä väyliä ja vesialueita halutaan mitattavan, jotta palvelutuotanto voi suunnitella työt eri sääolosuhteet huomioon ottaen.



### 5.3.2. Merenmittauksen kehittämisen vaihtoehdot

#### 1. Nykytoiminnan hienosäätö

Mihin saatu palaute ja muut tiedossa olevat tosiasiat vähintään velvoittavat meidät ryhtymään? Miten parannamme kustannus-  
tehokkuutta ja samalla säilytämme asiakkaan saaman palvelun  
tason?

*Tällä alueella pystytään varmimmin vastaamaan haasteisiin, joten  
prosessin kehittäminen ja integroiminen MKL:n arvoketjuun on  
ykkösprioriteetti.*

#### 2. Merenmittauksen kilpailuttaminen MKL:n omana ratkaisuna

Miten toteutamme vaatimuksen viranomaistoiminnan ja  
palvelutuotannon eriyttämisestä? Miten saamme toimintaan  
yrittäjämäistä tehokkuutta?

*Kilpailuttaminen edellyttää toimivia markkinoita, joiden syntymistä  
voidaan edistää asteittain.*

#### 3. Kansallinen ja kansainvälinen synergia

Mitä opittavaa merenmittauksella on muilta toimijoilta? Mitä  
annettavaa merenmittauksella on muille?

*Merenmittaus on jo tänä päivänä kansainvälisesti verkottunut  
toiminto. Uutta lisäarvoa on saavutettavissa tarkentamalla  
työnjakoa ministeriöiden kesken.*

### 5.3.3. Merenmittauksen kehittäminen

#### Merenmittauksen prosessin kehittäminen ja kytkeminen MKL:n arvoketjuun

- Tiedon tarvitsijoiden taholta tarvitaan priorisoitu lyhyen ja pitkän aikavälin näkemys mitattavista alueista ja väylistä. Päätöksenteon perustaksi saadaan vuoden 2002 tuore indeksikartta koko merialueesta. Vision pohjalta tehdään pitkän aikavälin mittaussuunnitelma.
- Uuden teknologian hyödyntäminen ja linjaluotauksesta luopuminen tuottavat laadukasta dataa nopeammin.
- Otetaan käyttöön MKL:n kehittämissuunnitelman vuoden 2000 mukainen merenmittauksen ja piirien välinen työnjako. Sanoista tekoihin.
- Määritellään mittauksen menetelmät ja normit mm. ulkoistamisen edellytyksenä.

### **Ulkoistaminen ja kilpailuttaminen**

- Datan hankkiminen on merenmittauksesta irrotettavaa ja ulkoistettavaa toimintaa. Muu on viranomaistoimintaa.
- Näkemykset ulkoistamisesta ovat vielä jäsentymättömiä. Käytännöllisenä lähestymistapana ehdotetaan pilotointia tavalla tai toisella.

#### **5.3.4. Vaikutukset näkyvät etenkin merenkulun turvallisuudessa**

- Suomea kartoitetaan monella taholla, mutta niin erilaisin menetelmin ja eri tarkoituksiin, että laitostason yhdistäminen voi tuottaa hyötyjä lähinnä hallinnon kustannuksissa. Siten merenmittauksen luonnollinen kotipesä on MKL:n arvoketjussa.
- Merenmittauksen suunnittelulle ja sen oikealle mitoittamiselle tarvitaan pitkän aikavälin valtakunnan tasoinen näkemys.
- Vaikutukset kustannustehokkuuteen ovat sidoksissa toimintatapoihin ja resursseihin. Vanhasta kalustosta luopuminen nopeuttaa luonnollisen poistuman hyödyntämistä ja parantaa henkilöstön turvallisuutta tilanteessa, jossa näköpiirissä on joka tapauksessa volyymin lasku.
- Kriittisen osaamisen säilyminen MKL:ssa halutaan varmistaa. Kaikkea mittausta ei voida mm. meripuolustuksellisista syistä ulkoistaa.
- Prosessin kehittämisen merkittävimmät vaikutukset näkyvät nopeasti päivitettyinä ja luotettavina merikarttoina. Nyt viiveitä protestoidaan arvoketjun seuraavien vaiheiden ja loppukäyttäjien taholta.

#### **5.3.5. Työryhmän toimenpidesuosituks**

Työryhmä priorisoi suosituksissaan nykyisen toiminnan kehittämistä. Sen rinnalla tuotiin näkemyksiä pitemmän aikavälin etenemismallista:

- Viranomaisen ja tilaajan sekä palvelun tuottajan tehtävät eriytetään.
- Oman tuotannon kilpailukykyä parannetaan.
- Kilpailuttamista lisätään mittauksissa tilaajan toimesta.
- MKL:n palvelutuottajan tehtävien eriyttämiselle on kaksi vaihtoehtoa, jotka voivat olla peräkkäisiä:
  1. Palvelun tuottamisen läpinäkyvä eriyttäminen MKL:ssa.
  2. Palvelun tuottamisen liikelaitostaminen/yhtiöittäminen.
- Merenmittauksen osalta on laadittava erillinen, vaihteellinen etenemissuunnitelma.



5.3.6. Esittämämme merenmittauksen malli tähtää kenttämittauksen ulkoistamiseen

Tehtävä: Koko merialueen kartoittaminen 50 vuoden tarpeisiin 2013 mennessä

<b>MKL:n tehtävät viranomaisena ja tilaajana</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Normitus; merenmittauksen laatujärjestelmä</li><li>• Datan hankinnan PT-suunnittelu</li><li>• Datan hankinnan kilpailuttaminen ja tilaaminen</li><li>• Datan hyväksyminen ja rekisteröinti</li><li>• Viranomaismittaukset</li></ul>	<b>Ulkoistettava palvelutuotanto</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Datan hankkiminen; toimeksiannosta</li><li>• Suunnitelman mukaiset mittaukset</li><li>• Väyliä seurantamittaukset</li></ul>
--	--

Vaikutukset:

<b>Yhteiskunta ja asiakkaat</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Tarvittavaa dataa koko merialueesta on nopeasti saatavilla</li><li>• Kriisivalmius ylläpidetään</li><li>• Uutta palveluliiketoimintaa syntyy yksityiselle sektorille</li></ul>	<b>Henkilöstö</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Viranomais- ja tilaajatyön luonne muuttuu koordinoivaksi ohjaukseksi</li><li>• Henkilöstö jakautuu 50/ 50 tilaaja- ja palvelutoimintaan</li><li>• Kriittinen osaaminen kaikessa tekemisessä säilyy talossa</li></ul>	<b>Talous</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Kalusto siirretään suurimmalta osin palvelutuotantoon</li><li>• Säästöt avoimen kilpailuttamisen tuloksena toimintamenoissa 5-10 %; ohjataan karttojen hintoihin, Navi-mittausten nopeuttamiseen tai tulokseen</li></ul>
--	--	--

Tämän lisäksi voidaan erikseen selvittää mahdollisuudet järkeistää hallintoa yhdistämällä kartoitustehtäviä hoitavien viranomaistahojen toimintoja.

## 6. Yhteysalusliikenne

### 6.1. Toiminnon menot ja tunnusluvut vuonna 2000

Toimintamenot (milj. mk)	32
Kustannukset (milj. mk)	45
Tuotot (milj. mk)	3

Kustannusvastaavuus	6,7 %
Henkilötyövuodet	66
Yhteysaluksia	13
Reitit (kpl)	14
Ajotunnit	32 500
Matkustajat	250 208
Mk/vakituiset asiakkaat	40 750
Mk/ajotunti	1 305
Aikarahdatut alukset	29 %
Osuus MKL:n toimintamenoista	4 %
Osuus MKL:n kustannuksista	4 %

### 6.2. Näkemys toiminnon nykytilasta

Yhteysalusliikenteen nykytilakuvaus pohjautuu MKL:ssa tehtyjen kehityssuunnitelmien ja keskeisten sidosryhmien edustajien haastattelujen tulemiin. Siihen on koottu haastatteluissa käyty keskustelut, joissa on haluttu kuulla, miltä toiminto tänään näyttää ja mitä siltä odotetaan, jotta toiminnan kehittämiseksi on saatu oikeat lähtökohdat.

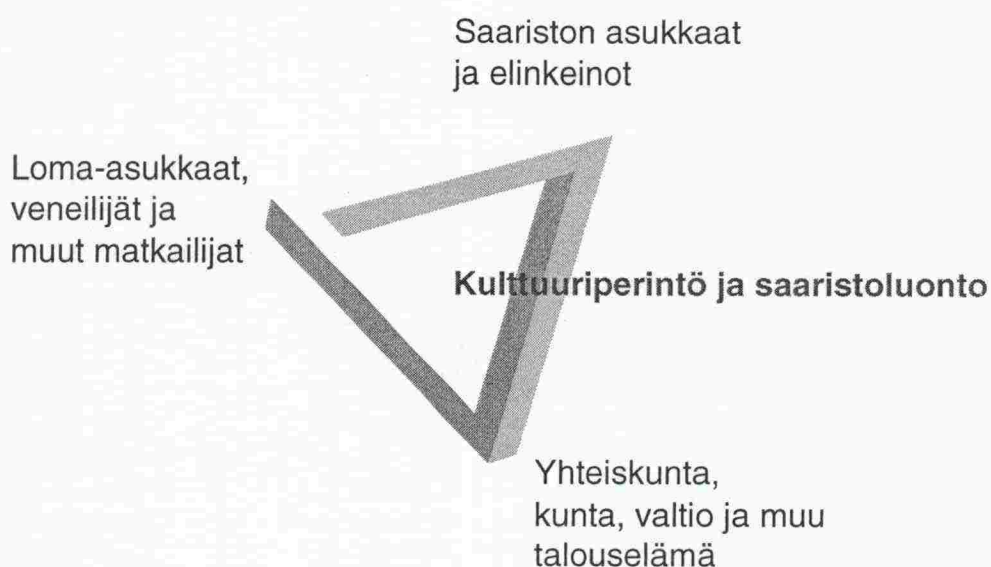
#### 6.2.1. Miten YAL koetaan tänään ja mitä siltä odotetaan tulevaisuudessa?

- YAL on osa yhteiskunnan ylläpitämää infrastruktuuria.
- Lähtökohtina ovat pyrkimys saariston pitämiseksi asuttuna, matkailuliikenteen palvelutarpeet, Ahvenanmaan itsehallinto, Merenkululaitoksen (MKL) ja Tiehallinnon (TH) työnjako sekä turvallisuusnäkökohdat.
- Palvelua tuotetaan Turunmaan saariston lisäksi Perämerellä sekä Kotkan saaristossa ja Ahvenanmaalla. Sisäsaaristossa ja järviolueella on vähenevä määrä korvattavia lossiyhteyksiä.
- Saaristossa yhteyksiä hoitavat SMMP, Tieliikelaitoksen (TLL) Lauttavarustamo ja Ahvenanmaan maakuntahallitus (AM).



- AM:n aluskalusto on olosuhteiden mukaisesti luokkaa raskaampaa kuin MKL:n laivasto. MKL:lla on aluksia reittiliikenteessä ja sen lisäksi kalustoa raskaisiin kuljetuksiin. TLL:n kalustoon kuuluu sekä omin konein liikkuvia maantielauttoja että vaijerilosseja.
- Liikenne on hoidettava, mutta yhteiskunnan kokonaisedun vaatimalla kustannustehokkuudella ja tarkoituksenmukaisuudella, ei kuitenkaan markkinaperusteisesti.

### 6.2.2. Yhteysalusliikenteellä on kolme hyödyn saajaa erilaisine odotuksineen



### 6.2.3. Mikä on YAL:n merkitys tänään ja huomenna?

- Poliittisen näkemyksen mukaisena päämääränä on saariston pitäminen asuttuna ja elinvoimaisena ja jopa kehittyvänä ympäristönä.
- Päämäärää toteutetaan kahdella tasolla:
  1. Tuottamalla palvelua suoranaisesti saariston asukkaiden ja saaristossa toimivien yritysten tarpeisiin, joiden kannalta palvelu on saaristossa elämisen ja toimimisen ehto.
  2. Tuottamalla palvelua kesäasukkaille ja matkailuliikenteelle, jotka välillisesti toteuttavat myös poliittista päämäärää.
- YAL on SMMP:n rekrytointien muodossa paikoin jopa merkittävä työllistäjä saaristossa.
- MKL on ammattijärjestöjen näkökulmasta niiden jäsenkunnille työtä tarjoava varustamo.
- Omistajan ja johdon kannalta YAL on toistuvasti esiin nouseva, mutta toistaiseksi ratkaisematon kysymys.

#### 6.2.4. YAL ja MKL ovat kysymyksiä herättävä yhdistelmä

1. Kuuluuko valtion keskusviraston toimia palveluoperaattorina?
2. Voiko viranomainen valvoa itseään?
3. Tuotetaanko palvelua kustannustehokkaasti?
4. Miten vesillä liikkumisen edellytysten luoja rooli sopii yhteen liikenteenharjoittajan roolin kanssa?

#### 6.2.5. Mikä on YAL:n vaikuttavuus tänään ja huomenna?

- YAL palvelee alle 1 000 saaristolaisen tarpeita, joista kasvava joukko on osa-aikasaaristolaisia. YAL on kelirikkoaikana kirjaimellisesti elinehto harvalukuiselle, ympärivuotiselle saaristoasutukselle. Saaristossa ollaan varsin tyytyväisiä MKL:n tuottamiin palveluihin.
- Asutus saaristossa keskittyy muutamiin keskuksiin, jotka suurelta osin ovat jo kiinteän tie- tai lossiyhteyden päässä.
- YAL palvelee kasvavaa sesonkiluonteista saaristoturismia – loma-asutusta, veneilyä ja muuta matkailua.
- Asuttu saaristo ja saaristolaisten tarjoamat palvelut ovat tärkeitä kasvavalle kesäasutukselle, turismille ja veneilylle sekä mukavuuden että turvallisuuden kannalta.
- Matkailu ja lomailu ovat merkittäviä ja kasvavia saaristolaisten tulonlähteitä.
- Turismi kuluttaa ja saastuttaa saariston ainutlaatuista kulttuurimaisemaa ja herkkää luontoa.

#### 6.2.6. Saaristolainen ja vieras väki tarvitsevat toisiaan





### 6.2.7. Miten YAL:n liikeidea, toiminta, rakenne ja rahoitus palvelevat MKL:n tehtävää?

- YAL:n kustannusvastaavuus on alle 10 prosentin tasolla; palvelua ei synny markkinamekanismilla, vaan se edellyttää huomattavaa yhteiskunnan panosta. Konsensus yhteiskunnan osallistumisesta kustannuksiin on varsin vankka.
- Kysymys siitä, maksaako palvelu, mikä palvelu maksaa, paljonko ja kenelle, aiheuttaa puhetta periaatteellisella tasolla. Mikään esitetty ratkaisu ei olennaisesti muuta toiminnan kannattavuutta.
- Kustannuksilla on todellista merkitystä vain SMMP:n ja MKL:n tasolla, jolla ne merkitsevät vuodessa yli 45 000 mk per capita, jos mukaan lasketaan vain saaristolaiset.
- Kalustoon sitoutuu pitkäaikaisesti niin suuria pääomia, ettei yksityisen palveluntuottajan uskota voivan sijoittaa niitä liiketoimintaansa.
- Palveluoperaattorin tehtävän ei yleisesti ottaen katsota kuuluvan viranomaiselle, vaan sille esitetään mieluummin palvelujen tilaajan roolia.
- MKL:n organisaatiossa asia nähdään myös toisin: "MKL:n toiminta on suurelta osin operatiivista toimintaa."
- Ratkaisua odottavia rakenteellisia kysymyksiä esitetään koko liikennejärjestelmän tasolla: mille taholle asia kuuluu, missä tie loppuu ja meritie alkaa, kenelle laiturit kuuluvat, mikä ero on laivalla ja lossilla jne.?

### 6.2.8. MKL, YAL ja liiketoiminta

- **Kuuluuko viranomaisen mieltä liikeideoita, sen enempää hyviä kuin huonojakaan?**
- **YAL ei ole eikä siitä tule liiketoimintaa ilman yhteiskunnan sponsorointia.**

### 6.2.9. Miten YAL tukee MKL:n onnistumista kriittisissä kysymyksissä?

- YAL:n kustannuksissa on kaksi vahvaa vipua: investoinnit ja palkat.
- Näistä palkat on kriittinen kysymys, joka kytkeytyy laajemmin koko kauppamerenkulun ja kansantalouden intresseihin.
- MKL:n ja Merimies-Unionin vastakohtaisuus näyttää räikeältä, mutta myös paradoksaaliselta:
  - Unioni käyttää turvallisuutta argumenttina säilyttääkseen työpaikkoja. Se kyseenalaistaa MKL:n turvallisuuskulttuurin epäilemällä viranomaista riskillä pelaamisesta.
  - Kun merimies neuvottelee merimiehen kanssa työehdoista, kumpi on työnantajan asialla? Tuloksena on yläkanttiin vedetyt miehitys- ja pätevyysvaatimukset myös Tieliikelaitoksen maantielautoilla sekä taiturointia lossinvaijerilla.
- Asiakkaan ja liikennejärjestelmän kannalta olisi hyödyllistä yhdistää samaa palvelua, yhteysliikennettä, tuottavat tahot. MKL:n pitäisi osoittaa, yhdessä TH:n kanssa, toteuttamiskelpoinen ratkaisumalli omistajalle.
- MKL on LVM:n viimeinen hybridivirasto, jolla on taipumus pitäytyä annettuun tehtävään, reviiriinsä ja tehtyihin päätöksiin. YAL on useimpien mielestä ilmeisin ja ”helpoimmin” eriytettävä MKL:n toiminto. Siitä odotetaan päänavaajaa.

### 6.2.10. YAL voi olla päänavaaja suuressa asiassa

- **Minkälaisen ratkaisun taakse saamme myös henkilöstön?**
- **Otammeko aloitteen omassa asiassamme vai jäämmekö odottamaan, mitä meille tapahtuu?**
- **Onnistummeko yksin vai liittoudummeko luotettavan kumppanin kanssa?**

### 6.2.11. Tieliikelaitos voi olla kilpailija, kumppani tai esimerkki

- Ulkoa katsoen MKL on viisi rinnakkaista, vähän erilaista ja toisistaan erilleen ohjautuvaa organisaatiota, joissa on paljon päällekkäistä toimintaa ja erilaisia tulkintoja samoista asioista.
- MKL:lla on johtamisongelma – paljon vanhempaa perua kuin viime aikojen mediapelin aiheet. Imagon romahtaminen on tietenkin myötävaikuttanut heikon johdon ilmankin provosoimaan keskipakoisuuteen.
- Sisäinen yhteistyö ei kuulu MKL:n luonteeseen, vaikka tilanne vaatisi hyvää yhteispeliä myös ulkoisten kumppaneiden kanssa. Reviirinvarjelu ei edistä yhteistyötä. Se näkyy myös YAL:n kehittämisessä, jossa mikään ei liiku, vaikka kaikkea tutkitaan.



- SMMP tunnetaan aikaansaavana organisaationa, jolla on vahvatahtoinen johto. Piirillä on toimivat suhteet Turunmaan ja saariston sidosryhmiin, jotka arvostavat sitä hyödyllisenä kumppanina, jolta saa ymmärtämystä ja rahaa moninaisiin seudullisiin tarpeisiin.
- Ylhäältä ja ulkoa katsoen Tieliikelaitos on Merenkulkulaitokseen verrattuna koostaan ja maineestaan huolimatta dynaaminen ja mukautumiskykyinen organisaatio, jota suositellaan malliksi MKL:lle esim. muutostilanteen henkilöstöjohtamisessa.
- Tärkeämpää on se, että rinnakkaiset toiminnot saadaan yhteen, päällekkäisyydet purettua ja volyymiedut hyödynnettyä kuin se, kumman tai minkä lipun alla laivat kulkevat.

#### 6.2.12. Mikä panee muutoksen liikkeelle?

- Minkälaisin keinoin ansaitsemme asemamme luotettuna kumppanina?
- Miten hitsaamme MKL:n yksirunkoiseksi alukseksi, jolle on todellista tarvetta?
- Minkälaista johtamista ja kulttuuria meiltä edellytetään?

### 6.3. Yhteysalusliikenteen työseminaari

Saariston yhteysalusliikenteen kehittämiseksi pidetty MKL:n avainhenkilöiden työseminaari analysoi edellä kuvatun haastattelujen tulemat ja kiteytti sen pohjalta toiminnon haasteet, tarkasteli toiminnon vaihtoehdot ja laati esityksen YAL:n toimintamalliksi.

#### 6.3.1. Työseminaarin esitys ja sen perustelut

- MKL:n ja Tieliikelaitoksen lautta-alustoiminnot yhdistetään. Lossiliikenne jää yhteistyön ulkopuolelle. Palvelutaso säilytetään pääsääntöisesti ennallaan. Viite: "Lautta-alusten ja yhteysalusliikenteen hallinnon kehittäminen Saaristomerellä, 24.6.1999."
- Perusteet:
  - Lossiliikenne on tielainsäädännön alaista ja näin ollen on erillinen rönsy vapaasti ohjattavien, merilainalaisten alusten kannalta.

- Yhteistyön edut on kartoitettava erikseen, mutta alustavasti säästöjä on löydettävissä ainakin:
  - kaluston optimaalisessa käytössä
  - vara-alusten käytössä, hätätilanteiden hoidossa
  - alusten huolto ja korjaustoiminnassa
  - palvelutason kehitystyössä, laatujärjestelmissä, alusten suunnittelussa ja hankinnassa
  - henkilöstöpolitiikan hoidossa ja hallintopalvelujen yhdistämisessä.

### 6.3.2. Työseminaarin esitykselle voidaan asettaa tavoitteet, mutta ennen päätöstä riittää selvitettävää

- Toiminnalle asetettavat tavoitteet:
  - Henkilöstön väheneminen luonnollisen poistuman kautta.
  - Yhteenliittymisen avulla saavutettavat kustannushyödyt.
  - Reittien kilpailuttaminen joko tarjoajan omilla aluksilla tai siten, että vain operointi kilpailutetaan.
  - Uusien palvelumuotojen kehittämistä kustannusvastaavuuden periaatteella.
- Mitä pitää vielä selvittää ennen päätöstä?
  - Yhteenliittymän muoto ja omistus: liikelaitos/osakeyhtiö.
  - Maksullisuuden yhtenäistämisen mukanaan tuomat muutokset.
  - Rajapinnat laiturien hoitovastuusta.
  - Henkilöstön työsopimukset eroavat toisistaan. Rakenne edellyttää muutoksia tasaisemman palkkauksen aikaansaamiseksi. Peruspalkat ovat samat, mutta työvuorojärjestelyt sekä MKL:n ja TLL:n lisät synnyttävät merkittäviä tuloeroja.
  - Tieliikelaitoksen ylimmän johdon ja LVM:n kanssa luodaan edellytykset hankkeelle.

### 6.3.3. Työseminaarin esitetystä ratkaisusta on nähtävissä eräitä heikkouksia

- Asiakkaan kannalta on vaikea ymmärtää lossin/maantielautan ja yhteysaluksen eroa ja sen eron vaikutusta käyttöveloituksiin.
- Saariston kokonaisvaltainen kehitys vaikeutuu, jos sen vastuulliselta operaattorilta puuttuvat vaijerilossit yhteyden rakentamisen ratkaisumallina.
- Henkilöstön kierrätys muiden MKL:n toimintojen kanssa vaikeutuu.
- Tieliikelaitoksessa on valmis lauttavarustamo, joka on selkeä, tilausten varassa toimiva, valtion organisaatioon kuuluva palvelutuotanto-organisaatio. Uusien organisaatioiden perustaminen on olemassa olevien rakenteiden hyödyntämistä paljon vaikeampaa ja hitaampaa.



**Seminaarityöryhmän ehdotus perustui yhteysalusliikenteen kehittämiseen tähtäävään selvitykseen vuodelta 1999.**

#### 6.3.4. Ohjausryhmän esitys ratkaisuksi

- Kaikki tien osat, jossa liikkuminen voidaan ratkaista sillalla, tunnelilla, lossilla tai yhteysaluksella, keskitetään Tiehallintoon. TH tilaa määrittämänsä palvelut Tieliikelaitoksen lauttavarustamolta, jonne siirretään myös MKL:n yhteysalukset.
- **Tiehallinnon tehtävät:** palvelun todellisen tarpeen määrittely, palvelutason määrittely, reittiverkoston määrittely, maksupolitiikan määrittely, palvelujen tilaaminen.
- **MKL:n tehtävät:** alusturvallisuusnormit ja niiden valvonta.
- **Tieliikelaitoksen lauttavarustamon tehtävät:** varustamotoiminta, palvelujen tuottaminen lyhyellä tähtäyksellä, pitemmällä tähtäyksellä toimivan palvelumarkkinan synnyttäminen ja palvelujen kilpailuttaminen.

#### 6.3.5. Ohjausryhmän esityksen perustelut

- MKL:n ja TLL:n yhteysalukset ja lossit ja niiden operointi saadaan yhden toimijan hallintaan – ison toimijan edut.
- Tie- ja reittiverkoston suunnittelu ja niiden liittymäpinnat, ml. laiturit ja kalurit, keskittyvät yhdelle toimijalle.
- Yhteysalusliikenteen kustannukset ovat läpinäkyviä, reiteittäin vertailtavia ja palvelutasolla ohjattavissa.
- Kilpailuttamisen on tapahduttava yhden varustamon toimesta ja osaamisella. Tavoitteena on synnyttää joukko pienyrityksiä, jotka omistavat alukset, vuokraavat ne ja/tai hoitavat operoinnin.
- Reittien kannattavuus paranee maksullisia On Board- ja jatkoyhteyspalveluja kehittämällä.
- Muutos on riittävän suuri, jotta työ vastuiden ja normien määrittämiseksi sekä muutosvastarinnan kohtaamiseksi kannattaa tehdä.
- Muutoksen osalta on laadittava erillinen, vaiheittainen etenemissuunnitelma.

6.3.6. Ohjausryhmä suosittaa saariston yhteysalusliikenteen keskittämistä Tiehallinnolle ja Tieliikelaitoksen lauttavarustamolle

Tehtävä: Turvata asutun saariston kulkuyhteyksien ja kuljetusten kustannustehokas hoitaminen

**MKL:n tehtävät viranomaisena**

- Aluskaluston turvallisuus, miehitysmääritykset ja katsastukset

**Ulkoistettava palvelutuotanto**

- Koko yhteysalusliikenne hallintoineen siirretään Tiehallintoon ja Tieliikelaitoksen lauttavarustamon. TH tilaa määrittämänsä palvelut TLL:n varustamolta.
- Lauttavarustamo synnyttää toimivat palvelumarkkinat, jolla toimivat yritykset ja yrittäjät omistavat alukset, vuokraavat ne ja/tai hoitavat operoinnin.

Vaikutukset:

**Yhteiskunta ja asiakkaat**

- MKL:n ja TLL:n yhteysalukset ja lossit saman toimijan organisaatioon - ison toimijan edut.
- Uutta palvelutoimintaa syntyy yksityiselle sektorille
- Käyttäjämaksujen perintään syntyy yhteinen logiikka

**Henkilöstö**

- Henkilöstö siirtyy pääosin Tieliikelaitoksen lauttavarustamon palvelukseen

**Talous**

- Tie- ja reittiverkosto keskittyvät, kokonais-taloudellisuus suunnittelussa kasvaa
- Kustannukset ovat läpinäkyviä
- Säästöt syntyvät reittikokonaisuuksien avoimen kilpailuttamisen tuloksena



## 7. Liikenteenohjaus

### 7.1. Toiminnon menot ja tunnusluvut vuonna 2000

Toimintamenot (milj. mk)	11
Kustannukset (milj. mk) (sis. poistot ja korot)	15
Henkilötyövuodet	36
VTS-alueita	5
joista virallisia VTS-alueita	3
Osuus MKL:n toimintamenoista	2 %
Osuus MKL:n kustannuksista	1 %

### 7.2. Näkemys toiminnon nykytilasta

Liikenteenohjauksen nykytilakuvaus pohjautuu MKL:ssa tehtyjen kehityssuunnitelmien ja keskeisten sidosryhmien edustajien haastattelujen tulemiin. Siihen on koottu haastatteluissa käyty keskustelut, joissa on haluttu kuulla, miltä toiminto tänään näyttää ja mitä siltä odotetaan, jotta toiminnan kehittämiseksi on saatu oikeat lähtökohdat

#### 7.2.1. VTS on meriturvallisuuden high-tech-toimintaa

- VTS-toiminnan päätavoitteena on parantaa alusliikenteen turvallisuutta ja tehokkuutta sekä ympäristönsuojelua. Liikenteenohjaus toimii IMO:n, IALA:n ja kansallisen lainsäädännön puitteissa.
- VTS-keskukset (Helsinki, Kotka, Archipelago and West Coast, Botnia ja Saimaa) tukevat myös luotsauksen ja jäänmurtotoiminnan tehostamista.
- Hangon väylän ja alueen myötä VTS-toiminta kattaa lähes koko Suomen rannikon kauppamerenkulun väyläalueet ja Saimaan. Perustamiskustannukset on rahoitettu LVM:n erillisbudjetista (momentti 77).
- Operatiivisten toimintakustannusten on arvioidaan vakiintuvan tasolle • 5 m/a. Eri viranomaisten henkilöstön, tilojen ja järjestelmien yhteiskäyttö mahdollistaa merkittävät kustannussäästöt vaihtoehtoon verrattuna.

**VTS-verkostoa on rakennettu vuodesta 1995 – alkuvaiheen innostuksesta ollaan siirtymässä lupauten lunastamiseen.**

### 7.2.2. Merenkulkupiirit ovat järjestäneet toiminta-tapansa ja sidosryhmäsuhteensa omalla tavallaan



**Uuden kehittäminen on kivaa – onko kokonaisuus kirkas?**

### 7.2.3. Asiakkaat odottavat yhtenäistä toimintamallia ja selkeää liikenteen johtamista

- VTS-keskukset ovat parantaneet meriliikenteen turvallisuutta ja estäneet monta karille ajoa. Myös valvonta- ja verifiointirolit koetaan mielekkäiksi.
- Selkeänä kehittämisalueena nähdään määrätietoinen liikenteen johtaminen ja vastuun ottaminen (mm. kapeikkojen ja luotsipaikkojen vuorojärjestyksen, kohtaamiskieltojen, ohituspaikkojen ja väistöjen määrääminen).
- Nykyisin toiminnassa korostuu tiedonvälitys. Pelisäännöt ovat epäselvät ja ne pitää harmonisoida valtakunnallisesti. Ohjauksen puute on aiheuttanut vakavia vaaratilanteita.
- Asiakkaat odottavat yhteistyötä toimintamallien kehittämisessä.
- LVM pitää VTS-keskusten toiminnan kehittämistä painopiste-alueena.
- Ympäristöviranomaisten ja myös asiakkaiden odotukset Suomenlahden VTMS-järjestelmälle ja kv-yhteistyön toimivuudelle ovat kovat (vrt. Englannin kanaalin liikenteenohjaus).

**"Hi, Captain! Are you happy with your current position?"**



#### 7.2.4. MKL:n oma väki odottaa lakivaltuutusta mahdollistamaan tiukemman ohjausroolin

- Liikenteenohjaus on julkisen vallan käyttöä, mikä rajoittaa palvelun tuotantotapavaihtoehtojen valintaa.
- MKL:n oma väki perustelee VTS-keskusten nykyistä tiedonvälittäjä-roolia tarvittavan lainsäädännön puutteellisuudella. Muutokset vesiliikennelakiin ovat vasta vireillä.
- Toiminnan palvelutasoa ei ole määritelty yhtenäisesti. Ainoa mittari on kustannus/aluskäynti. Puutteen korjaamiseksi keskushallinnolta odotetaan toimenpiteitä.
- Merenkulkupiirit vastaavat VTS-keskusten toiminnasta ja alueellisten toimintaohjeiden määrittelystä.

**Tarvitaanko VTS-keskusten toiminnan harmonisointiin lakimuutos – vai voidaanko prosessi aloittaa ennen sitä?**

### 7.3. Liikenteenohjauksen työseminaari

Liikenteenohjauksen kehittämiseksi pidetty MKL:n avainhenkilöiden työseminaari analysoi edellä kuvatun haastattelujen tulemat ja kiteytti sen pohjalta toiminnon haasteet, tarkasteli toiminnon vaihtoehtot ja laati esityksen liikenteenohjauksen toimintamalliksi.

#### 7.3.1. Liikenteenohjauksen kehittämishaaste pähkinäkuoressa

- VTS-verkostoa on rakennettu vuodesta 1995. Merenkulkupiirit ovat järjestäneet toimintatapansa ja sidosryhmäsuhteensa kukin omalla tavallaan.
- Nykyisin toiminnassa korostuu tiedonvälitys. Pelisäännöt ovat epäselvät ja ne pitää harmonisoida valtakunnallisesti. Ohjauksen puute on aiheuttanut vakavia vaaratilanteita. Toiminnan palvelutasoa ei ole määritelty yhtenäisesti – alkuvaiheen innostuksesta ollaan kuitenkin siirtymässä lupausten lunastamiseen.
- Asiakkaat odottavat VTS-keskuksilta yhtenäistä toimintamallia ja selkeää liikenteen johtamista ja vastuunottamista (mm. kapeikkojen ja luotsipaikkojen vuorojärjestyksen, kohtaamiskieltojen, ohituspaikkojen ja väistöjen määrääminen).
- Myös LVM pitää VTS-keskusten toiminnan kehittämistä painopistealueena. Ympäristöviranomaisten odotukset Suomenlahden VTMIIS-järjestelmän ja kv-yhteistyön toimivuudelle ovat haastavat.

- MKL:n oma väki odottaa lakivaltuutusta mahdollistamaan tiukemman ohjausroolin.
- Liikenteenohjaus on julkisen vallan käyttöä, mikä rajoittaa palvelun tuotantotapavaihtoehtojen valintaa.

### 7.3.2. Liikenteenohjauksen toimintatavan linjaus ja perusteet

- Nykyisestä tiedonvälitystä korostavasta ja erilaisiin operointimalleihin rohkaisevasta toimintatavasta siirrytään vahvempaan liikenteen johtamisen ja ohjaamisen malliin palvelutasomääritysten puitteissa. Rakennetaan valtakunnallisesti selkeä ja yhtenäinen liikenteenohjauksen toimintamalli.
- Perusteet:
  - Maksimihyöty VTS-investoinneista turvallisuuden paranemisena ja ympäristöriskien pienenemisenä.
  - Asiakkaiden toivomus vahvemmasta ohjauksesta.
  - MKL:n tavoite – toiminnan ja vastuiden selkiytyminen.
  - LVM:n tavoite – vaikuttavuuden ja turvallisuuden parantaminen.

### 7.3.3. Kehitettävä uusi toimintamalli tähtää nykyistä vahvempaan ja yhtenäiseen liikenteenohjaukseen

#### MKL:n tehtävät viranomaisena ja tilaajana

- Tarvittavan lainsäädännön valmistelu
  - tavoite: laki voimaan vuoden 2003 alusta
- Palvelutason ja uuden toimintamallin määrittäminen
  - tavoite: toimintamalli(-t) määritetty 2002
- VTS-keskusten toiminnan ohjaus ja valvonta
  - koulutus (ISN code)
  - asiakastytyytyväisyyden varmistaminen

#### Liikenteen ohjauksen palvelutuotanto

- Liikenteenohjaus on julkisen vallan käyttöä, mikä rajoittaa palvelun tuotantotavan valintaa
- Toimintaa ei ole järkevää ulkoistaa
- Palvelutuotanto VTS-keskuksissa
  - Tiedonannot laivoille
  - Navigointipalvelut
  - Liikenteen ohjaus- ja järjestelytoiminnot

#### Vaikutukset:

##### Yhteiskunta ja asiakkaat

- Lisää liikenne- ja väyläkuria
- Parantaa meriturvallisuutta
- Parantaa ympäristönsuojelua
- Parantaa merenkulun tehokkuutta ja toiminnan ennakkointia (liikenne jouhevampaa, ei onnettomuuksia)

##### Henkilöstö

- VTS-lainsäädännön voimaantulo (alusliikennelaki) selkiyttää vastuut ja roolit
- MKL Helsinki VTS:n työnantajaksi v. 2004 (tavoite), Botnia VTS jatkaa merivartiolla
- Liikenneohjaajien työkenttä selkiytyy ja muuttuu haastavammaksi

##### Talous

- VTS:n käyttökustannukset vakiintuvat tasolle 5 milj. euroa/a
- Käyttökustannukset katetaan väylämaksuilla, jolloin kustannusten läpinäkyvyydelle asetetaan tiukat vaatimukset (väylät, turvalaitteet, VTS, talvimerenkulun avustaminen)
- Uusinvestoinnit valtion budjetista



**Selvityksen kirjallinen lähdeaineisto**

1. Jäänmurtajat – ympärivuotisen meriliikenteen turva, MKL/Edita, 2001
2. Jäänmurtajien lukumäärän vaikutuksista Suomen logistiikkakustannuksiin, EP-Logistics Oy, 1995
3. Jäänmurtajien toimintamallit, MKL ja EP-Logistics Oy, 2001
4. Jäänmurtotoiminnan asiakastytyväisyys 1998-2001, Barometri, EP-Logistics
5. Luonnokset eri toimintojen strategioiksi
6. Luotsaus ja liikenteenohjaus, MKL:n kehittämisprojektin loppuraportti, EP Logistics, 1999
7. Luotsauslaki ja -asetus, 1998
8. Luotsauspalveluiden benchmarking, helmikuu 1999
9. Luotsaustoiminnan operatiivinen kehittäminen, EP Logistics, 1996
10. Merenkululaitoksen kehittämishanke – Saariston yhteysliikenne (MKL 15.9.1999)
11. Merenkululaitoksen liikelaitostaminen – LM 29.2.2000, Lausuntoyhteenveto
12. Merenkululaitoksen liikelaitostaminen. Selvitys Merenkululaitoksen liikelaitostamismahdollisuuksista, LM/MKL, 2000
13. Merenkululaitoksen vuoden 2002 talousarvioehdotus, MKL, 2001
14. Merenkululaitos. Monitoimimurtajien yhtiöittämisselvitys, Arthur Andersen Kihlman, 1995
15. Merenmittauksen kehittäminen, huhtikuu 2000
16. Meri yhdistää – Martin Öhman 1995
17. MKL:n kehittämisprojekti. Talvimerenkulun avustaminen. Loppuraportti, 1999
18. MKL:n sisäisiä työpapereita
19. MKL:n vuosikertomus 2000
20. Muistio johtoryhmän kokouksesta 23.5.2001 – Kehittämishankkeiden tarkastelu toiminnoittain
21. Muistio kuulemistilaisuudesta 20.6.2001 – MKL:n kehittäminen
22. Muistio monitoimimurtajien sopimusrakenteesta, Henrik Gahmberg, 2000
23. Muistio monitoimimurtajien tuloista ja kustannuksista, KPMG, 2000
24. Nykytilakuvaus MKL:n kehittämishankkeesta – Merenkulkuosasto
25. Nykytilakuvaus MKL:n kehittämishankkeesta – Merenkulkuosasto
26. Saariston rengastie, SMMP
27. Sanalliset kommentit jäämurtajien palvelukyselystä 2000-2001, EP-Logistics Oy, 2001
28. Selvitys saariston yhteysalusliikenteen yhtiöittämisen poliittisesta mahdollisuudesta (MKL:n julkaisu 7/2000)
29. Suomen merikuljetukset ja jäänmurtajakapasiteetti, Merenkulkuhallitus, Liikenneosasto, 1994
30. Tervetuloa Saaristoon, SMMP
31. Toiminnalliset tulostavoitteet 2001, MKL, 2001
32. Työtyytyväisyysindeksi
33. Vuoden 2002 talousarvioehdotus (huhtikuu 2001)
34. [www.fma.fi](http://www.fma.fi)

**Haastatellut sidosryhmien ja MKL:n edustajat****Sidosryhmät:**

1. Anttila Kari, Stora Enso
2. Arminen Lassi, Kotkan satama
3. Aura Matti, Suomen Satamaliitto
4. Backman Anders, Sjöfartsverket, Rederi och isbrytardirektör
5. Backman Bengt, Houtskarin kunta
6. Blomberg Tom, ESL Shipping
7. Dahlberg Jan-Erik, Finnlines
8. Forskåhl Pehr, Suomen Varustamoyhdistys
9. Gyllenberg Bo, Laivanpäälystöliitto
10. Haapasalo Samuli, liikenne- ja viestintäministeriö
11. Harju Erkki-Sakari, Genimap Oy
12. Heikkonen Mauri, ympäristöministeriö
13. Håkans Joakim, Alfons Håkans
14. Jalanka Jussi, SysOpen
15. Kajander Sakari, Turun yliopiston merenkulun koulutus- ja tutkimuskeskus
16. Kantola Jukka, Suomen Varustamoyhdistys
17. Korpela Juhani, liikenne- ja viestintäministeriö
18. Kotiranta Erkki, Fortum Hoitovarustamo
19. Kurki Raimo, liikenne- ja viestintäministeriö, Merenkulkuyksikkö
20. Lagerroos Antti, Finnlines Oy
21. Lallukka Harri, Järvi-Suomen Uittoyhdistys, Suomen Vesityöyhdistys
22. Lejdebrink Ulf, Ruotsin merikarttalaitos
23. Leppänen Jorma, Saaristoasiain neuvottelukunta
24. Lindholm Mikael, Silja Line/Silja Shipping
25. Lounila Esko, Kemi Shipping
26. Mansukoski Raimo, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto
27. Melasniemi Mikko, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto
28. Muraja Auvo, Steveco/Oy Saimaa Terminals Ab, Savosteve Oy
29. Mäki Eero, Kokkolan satama
30. Nissinen Heikki, Helsingin satama
31. Nuuros Risto, Maanmittauslaitos
32. Nykänen Antero, Fortum
33. Palola Antti, Laivanpäälystöliitto
34. Rahiala Jussi, Tieliikelaitoksen lauttavarustamo
35. Saarinen Jani, Tiehallinto
36. Sandberg Rolf, Teamlines Oy
37. Savo Juho, Varsinais-Suomen liitto
38. Sjöholm Anton, Konepäälystöliitto
39. Sjölund Henrik, Oy Helsinki Chartering Ab (Wagenborg)
40. Tainio Esko, valtiovarainministeriö
41. Tulimaa Juha, Luotsiliitto
42. Ukkonen Erkki, Merimies-Unioni
43. Vainio Juhani, Merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskus
44. Widén Olof, Rahtialusyhdistys ry
45. Wilson Paula, Rosalan kylätoimikunta
46. Vironmäki Jouko, GTK, Geopalvelukeskus
47. Yrjölä Eerik, ESL Shipping
48. Örnell Trygve, Högsoran kylätoimikunta



**Merenkululaitoksen edustajat:**

1. Aaltonen Matti, apulaisjohtaja
2. Ahonius Juhani, yksikön päällikkö
3. Berndtson Bjarne, tarkastaja, Saaristomeren mkp
4. Granat Hans-Olof, merenmittauspäällikkö, VII MR, merenmittausalus Suunta
5. Gustafsson Håkan, yksikön päällikkö
6. Halonen Jaakko, toimistopäällikkö, merikarttatoimisto
7. Hiukka Veijo, toimialapäällikkö, Saaristomeren mkp
8. Holmström Stig, merenmittauspäällikkö, IV MR, merenmittausalus Airisto
9. Karjula Timo, luotsivanhin
10. Kinnunen Kari, rakennus- ja suunnittelutuotantoalueen päällikkö, Saaristomeren mkp
11. Knip Håkan, toimialapäällikkö, Pohjanlahden mkp
12. Kokkonen Jouni, toimialapäällikkö, ylitarkastaja, MKL/Lappeenranta
13. Korhonen Juha, yli-insinööri, kartta- ja väyläosaston esikunta
14. Kosonen Kari, ylitarkastaja, Suomenlahden mkp
15. Kostiainen Keijo, osastopäällikkö, merenkulkuneuvos
16. Lindberg Peter, väyläpäällikkö, Saaristomeren mkp
17. Lång Risto, toimistopäällikkö, yli-insinööri
18. Makkonen Hannu, oikeustoimiston päällikkö
19. Mylly Markku, osastopäällikkö
20. Nurminen Tapio, pääluottamusmies
21. Nyman Sirkka-Heleena, piiripäällikkö, Pohjanlahden mkp
22. Panelius Vilhelm, merenmittauspäällikkö, I Merenmittausretkikunta, tukialus
23. Pohjola Kari, suunnittelujaoksen päällikkö, Suomenlahden mkp
24. Reilimo Marko, suunnittelujaoksen päällikkö, Saaristomeren mkp
25. Rämö Esko, komentaja, sotilastoimisto
26. Sandell Arne, jäänmurtajapäällikkö, Jäänmurtaja Sisu
27. Sjöman Björn, liikennepäällikkö
28. Tuurnala Tiina, diplomi-insinööri, merikarttatoimisto
29. Varonen Jukka, geodeetti
30. Wihuri Paavo, piiripäällikkö, Saaristomeren mkp
31. Virtanen Seppo, piiripäällikkö, Suomenlahden mkp
32. Vähämaa Timo, Saaristomeren mkp